

ALTRUÍSMO E/OU ILUSÃO?
A POLÍTICA PORTUGUESA PÓS-
COLONIAL DE «COOPERAÇÃO PARA O
DESENVOLVIMENTO»: CONSTRUINDO
PONTES PARA A «LUSOFONIA»

Andreyna Sidonar Carvalho Caires

Dissertação de Mestrado em Migrações, Inter-Etnicidades e
Transnacionalismo

MARÇO, 2009



Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor José Gabriel Pereira Bastos.

*A todos, sem exceção, os que me acompanharam
nesta longa viagem, neste percurso de conhecimento,
descoberta e amadurecimento do meu trabalho e do meu “eu”!
e...*

*À minha Mãe...
meu eterno porto de abrigo, ao qual posso
sempre retornar quando não encontro as forças
necessárias para me erguer e seguir em frente...
amparo para todas as minhas dúvidas, inseguranças e inquietudes...*

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor José Gabriel Pereira Bastos, pelo voto de confiança, pelo encorajamento e pela oportunidade que me deu de provar que apenas nós fazemos o nosso caminho. Pelos votos de “coragem” com que sempre me incentivou a voltar a acreditar e a recomeçar...o meu Obrigada!

Aos meus pais pelo apoio, pelo incentivo e pela oportunidade que me proporcionaram de poder realizar este sonho. Para a minha mãe não tenho palavras suficientes para expressar toda a minha gratidão e admiração...apenas um simples mas sentido, Obrigada!

A toda a minha família, pelo constante e inesgotável apoio, em todos os momentos, desta conturbada viagem. Priminho...Obrigada pelas sempre encorajadoras palavras de ânimo e força, mesmo nos momentos em que parecia já não ter força suficiente para acreditar.

A todos os meus Amigos (aos que estão perto e aos que, embora por bons motivos, infelizmente se encontram longe), não vou referir nomes pois vocês sabem exactamente quem são, o meu Obrigada pelas intermináveis horas de conversa, pelas opiniões, pelo apoio incondicional, pelo carinho e, sobretudo, pela confiança que sempre depositaram em mim...enfim, pela vossa amizade!

Aos amigos ISU que me encontraram a meio desta viagem, mas que desde então sempre me encorajaram com palavras de confiança e de amizade. E a esse ISU tão especial e tão acarinhado, uma palavra de agradecimento por me ter proporcionado, mesmo no meio desta aventura académica, vivenciar uma outra aventura que me levaria à *terra sabi* e que, mesmo de forma não explícita, deixou os seus reflexos neste trabalho. Obrigada!

Às funcionárias da Biblioteca da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (UNL), pelas sempre apreciadas palavras de apoio e ânimo ou, quanto mais não fosse, pelo simples sorriso em dias de tempestade. E às amigas do Centro de Cópias o meu obrigada pelo apoio e pelas palavras de carinho proporcionadas ao longo de tantos anos de convivência.

Às funcionárias do CIDAC e do IPAD, pela atenção e disponibilização de todo o material que necessitei para esta pesquisa.

E a todos os Professores em geral que, de uma forma ou de outra, acompanharam este meu percurso de aprendizagem e amadurecimento pessoal e académico.

A todos vocês, o meu Obrigada!

RESUMO

ALTRUÍSMO E/OU ILUSÃO?

A POLÍTICA PORTUGUESA PÓS-COLONIAL DE «COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO»: CONSTRUINDO PONTES PARA A «LUSOFONIA».

Andreyna Sidonar Carvalho Caires

PALAVRAS-CHAVE: política colonial; política externa; cooperação; desenvolvimento; cooperação para o desenvolvimento; lusofonia; relações Portugal/África.

A presente dissertação tem como objectivo analisar o contexto e o modo como surge o *interesse* de Portugal pelos então denominados territórios “ultramarinos”, simultaneamente enquanto invocação legitimadora de uma «missão civilizadora» e veículo de sustentação de uma política externa de afirmação no mundo.

A perpetuação de um discurso político, ideológico e estratégico de legitimação de um papel preponderante no contexto internacional, levou Portugal a, de forma mais ou menos consciente, adoptar e perpetuar sistematicamente *ilusões* de uma excepionalidade perante os desígnios da sua «missão» no mundo.

Inscrito num interesse essencialmente estratégico de política externa, Portugal arriscou todos os seus trunfos de modo fazer face a um “periferismo” europeu e às aspirações de um protagonismo relevante no cenário global. Para tal, a cooperação surge como a alavanca primordial nessa afirmação que, no contexto de uma nova ordem internacional, se joga com as armas do “altruísmo”, da “solidariedade” e da “lusofonia”.

ABSTRACT

ALTRUÍSMO E/OU ILUSÃO?

A POLÍTICA PORTUGUESA PÓS-COLONIAL DE «COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO»: CONSTRUINDO PONTES PARA A «USOFONIA».

Andreyna Sidonar Carvalho Caires

KEYWORDS: colonial policy; foreign policy; cooperation; development; development cooperation; lusophony; relations Portugal/Africa.

This dissertation aims to analyze the context and manner in which the Portuguese interest in the so called territories of "overseas" arises, simultaneously as a legitimated invocation of a «civilizing mission» and as a support vehicle for foreign policy statement in the world.

The perpetuation of a political-ideological discourse of legitimization of a leading role in the international context has led Portugal to, consciously or unconsciously, systematically adopt the same *illusions* of specialness in the destinations of their «mission».

Entered into a strategic foreign policy, Portugal risks all its assets in order to deal with a "peripheral" position in Europe and its aspirations of an important role in the global scenario. To this end, cooperation emerges as the prime lever for the assertion that in the context of a new international order, the game is played with the weapons of "altruism", "solidarity" and "lusophony".

INTRODUÇÃO	1
------------------	---

CAPÍTULO I – A ASCENSÃO DE UMA IDEIA DE «IMPÉRIO COLONIAL» PORTUGUÊS: CONTINUIDADES E RUPTURAS NA EDIFICAÇÃO DE UMA POLÍTICA COLONIAL EM ÁFRICA.

1.1. – Os fundamentos de uma ideia de «império»: os ventos que conduziram os portugueses rumo à expansão atlântica	5
1.2. – A «viragem para África» e a idealização de um «projecto colonial»: entre a «missão histórica» e o «sonho desfeito»	14
1.3. – A herança histórica de um discurso entre a instrumentalização de uma «mística imperial» e a apropriação do «luso-tropicalismo»	25

CAPÍTULO II – AS NOVAS REALIDADES DA CONJUNTURA INTERNACIONAL NO FINAL DA II GUERRA MUNDIAL E A EMERGÊNCIA DA COOPERAÇÃO NO SEIO DE UMA NOVA ORDEM INTERNACIONAL.

2.1. – Contextualização do fenómeno «Cooperação» e «Desenvolvimento» no novo cenário europeu: velhos fracassos, novos sentidos.....	35
2.1.1. – A reorientação da problemática do «Desenvolvimento»	42
2.2. – A emergência de uma «Cooperação para o Desenvolvimento» no contexto internacional: humanitarismo e interesses numa lógica de <i>soma nula</i>	54

CAPÍTULO III – O PORTUGAL PÓS-COLONIAL NA ROTA DA «COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO»: CONSTRUINDO PONTES PARA A «LUSOFONIA».

3.1. - Portugal em trânsito: entre a «opção europeísta» e o «regresso a África»	65
3.1.1. – Uma complementaridade estratégica na edificação da política externa portuguesa	

pós-colonial	
3.2. - «Cooperar» em português: os desafios da política portuguesa de «cooperação para o desenvolvimento»	82
3.3. – A «lusofonia» enquanto projecto de um novo ideário: da herança que o português deixou às relações de pós-colonialidade	103
IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS: Os veículos de afirmação de Portugal no mundo: «colonizar», «civilizar», «cooperar»	116
CONCLUSÃO.....	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128
NOTAS PARA CONSULTA DE ARTIGOS ONLINE.....	142

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CCC – Comissão Consultiva para a Cooperação

CCN – Comissão de Coordenação das Negociações

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

DGC – Direcção Geral da Cooperação

ECOSOC – Conselho Económico e Social

EM – Estados-Membros

FCE – Fundo para a Cooperação Económica

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População

GCC – Gabinete Coordenador para a Cooperação

IC – Instituto Camões

ICE – Instituto de Cooperação Económica

ICP – Instituto de Cooperação Portuguesa

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

ONG – Organizações Não Governamentais

ONGD – Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PAM – Programa Alimentar Mundial

PD – Países Desenvolvidos

PED – Países Em Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PIN – Programas Indicativos Nacionais

PMA – Países Menos Avançados

PNB – Produto Nacional Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTU – Países e Territórios Ultramarinos

PVD – Países em Vias de Desenvolvimento

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

NOEI – Nova Ordem Económica Internacional

UE – União Europeia

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Criança

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

*“Eu não quero ter poder,
mas apenas liberdade de
falar aos do poder
do que entenda ser verdade.”*

Agostinho da Silva

INTRODUÇÃO

«Quanto menos conhecemos uma realidade mais complexa ela se nos afigura. Quanto melhor entendemos o assunto mais ele nos parece óbvio. O desafio de conciliar estes dois extremos é, por vezes, um dos maiores que um cientista social tem de enfrentar»¹

A actualidade que parece permanecer em toda a envolvência político-ideológica, simultaneamente legitimadora e instrumentalizadora, de uma «vocação» excepcional de Portugal para se relacionar com os restantes “filhos da lusofonia”, estimulou o interesse de trazer ao debate um tema profundamente matizado de mitos e ilusões. A perpetuação de um discurso político, ideológico e estratégico de legitimação de um papel preponderante no contexto internacional, levou Portugal a, de forma mais ou menos consciente, reproduzir sistematicamente *ilusões* de uma excepcionalidade perante os desígnios da sua «missão» no mundo.

Com estes pressupostos em mente, o presente estudo propõe-se a analisar o contexto e o modo como surge o interesse de Portugal pelos então denominados territórios “ultramarinos”, simultaneamente enquanto invocação legitimadora de uma «missão histórica» e veículo de sustentação de uma política externa de afirmação no mundo. Concomitantemente, pretendemos relacionar o modo como esse discurso foi sendo apropriado enquanto argumento legitimador da política externa portuguesa e evidenciar o modo como a «cooperação» surge enquanto alavanca primordial para essa afirmação que, no contexto de uma nova ordem internacional, se joga com as armas do “altruísmo”, da “solidariedade” e da “lusofonia”. Deste modo, pretendemos explorar a temática da «cooperação para o desenvolvimento» e o modo como o Estado português agencia essa cooperação nos países receptores da «Ajuda», com o propósito de fomentar o «Desenvolvimento» – em particular dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Não sendo uma área muito explorada pela academia, este trabalho pretende ser mais um contributo para o estudo (não institucional) acerca da política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, e de todo o *legado* que se tem vindo a construir em torno do conceito de «Lusofonia». Para tal partimos de uma série de interrogações e inquietações acerca do modo como Portugal reorientou e reformulou a sua política externa, no denominado período pós-colonial. A escolha deste tema prende-se com uma forte

¹ Lopes, 1997, p:13.

determinação em compreender toda a dinâmica em torno do discurso da política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, através do papel dos seus agentes na promoção desse discurso e da eficácia dos propósitos que *exportam* para o exterior em nome da «cooperação», contribuindo para a consciencialização da importância de uma Ajuda que seja eficaz e eficiente para com os países africanos de expressão portuguesa – e não enquanto perpetuação de um saudosismo altruísta.

No contexto de uma Nova Ordem Internacional, em que se arquitectaram novas lógicas de actuação, consubstanciadas numa irreversível interdependência entre Estados, Portugal teve de fazer uso da complementaridade dos seus eixos ancoradores – por um lado, o privilegiar das suas relações na (e com) a Europa; e por outro, o recorrente retorno a África, enquanto veículo privilegiado da sua afirmação e posicionamento no Mundo. Portugal joga agora nas duas frentes enquanto interlocutor privilegiado numa mediação entre a Europa e a África, reconhecido como «o país não-africano que mais se empenha na sensibilização da comunidade internacional para os problemas que continuam a afligir aquele continente»².

Desde modo, tencionamos abordar de modo científico questões que, regra geral, não têm sido muito exploradas pela academia competindo, na maioria das vezes, aos próprios organismos institucionais ou às ONG's, produzir material teórico sobre o tema. Como tal, esperamos contribuir para que este tipo de temática passe de um campo meramente institucional, para o conhecimento científico de um público mais alargado.

As perguntas de partida que aqui lançamos serão então perceber **De que modo se constrói o discurso pós-colonial da política de Cooperação Portuguesa? De que modo se articulam os pressupostos de uma «missão histórica» com os interesses de uma «cooperação para o desenvolvimento»? E de que modo o discurso da «lusofonia» continua a legitimar uma relação privilegiada com África/PALOP, baseada em laços linguísticos, históricos e culturais?**

Partindo destas interrogações, os objectivos específicos a que nos propomos passarão por 1) compreender quais as matrizes que sustentam o discurso de uma relação especial e específica com África e, nomeadamente, com os PALOP; 2) perspectivar o contexto em que surge o fenómeno da «cooperação» e do «desenvolvimento»; 3) analisar a evolução da política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento; e 4) verificar a sustentabilidade de uma relação entre os países Lusófonos, baseada em pressupostos históricos, linguísticos e culturais.

² Durão Barroso, cit in MNE, 1995, p:XIII.

Para tal, optamos por estruturar e dividir o trabalho em três grandes capítulos, subdivididos por sua vez em vários subcapítulos. No **Capítulo I**, intitulado “A ascensão de uma ideia de «império colonial» português: continuidades e rupturas na edificação de uma política colonial em África”, pretende-se compreender o modo como uma dada matriz retórica, substanciada na expressão «missão civilizadora», se tornou um elemento legitimador dos processos de colonização portuguesa. Apesar de não ser nosso propósito lançarmo-nos numa profunda análise histórica acerca das múltiplas fases e mutações do complexo expansionismo português, esta brevíssima abordagem pretende tão somente servir de fio condutor, de modo a partir daquele que é considerado o *início* da grande aventura expansionista portuguesa, até chegarmos ao momento histórico que verdadeiramente nos interessa evidenciar – ou seja, o período em que o *olhar* se volta verdadeiramente para África, enquanto epicentro de interesse (estratégico) para a acção política colonial (e pós-colonial) portuguesa. Deste então, e cobrindo já grande parte do século XX com o regime do Estado Novo, estabelecessem-se com África relações *especiais* e *específicas* que viriam a legitimar toda a acção da política externa portuguesa em torno da afirmação dos seus interesses.

De seguida passamos a uma breve contextualização do surgimento do fenómeno da cooperação e do desenvolvimento, no pós II Guerra Mundial. Deste modo, o **Capítulo II**, debruça-se sobre “As novas realidades da conjuntura internacional no final da II Guerra Mundial e a emergência da Cooperação no seio de uma Nova Ordem Internacional”, e visa abordar de uma forma breve e sucinta, o contexto em que se dá o despoletar do fenómeno da Cooperação e do Desenvolvimento a nível internacional, assim como todo o desenvolvimento internacional e comunitário em torno de uma filosofia da «cooperação para o desenvolvimento», num mundo cada vez mais interdependente. Consideramos fundamental esta contextualização da temática, através de uma breve evolução do surgimento e conseqüente desenrolar dos fenómenos da cooperação e do desenvolvimento, processo esse que Portugal, enquanto país membro da UE, acompanhou de forma mais ou menos expressiva.

Finalmente o **III Capítulo** aborda o caso português, retomando as pontas dos laços deixados nos anteriores capítulos enquadramentos. Neste capítulo designado “O Portugal pós-colonial na rota da «cooperação para o desenvolvimento»: construindo pontes para a «lusofonia»”, desenvolvem-se os primeiros os contornos do Portugal democrático e pós-colonial, numa complementaridade estratégica entre a Europa e a África. Exploramos toda a evolução da política de cooperação portuguesa e do surgimento de uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa, expoente máximo da exaltação da Lusofonia. A adesão à

CEE e o novo diálogo e cooperação com os PALOP, iriam relançar o debate sobre qual deveria ser o papel de Portugal no Mundo. Neste retomamos a questão de um «regresso a África», feito já não nos moldes coloniais anteriormente estabelecidos, mas baseado em laços de «cooperação» e de «lusofonia». No fecho deste capítulo, abrimos ainda espaço para um **IV ponto**, onde reflectimos acerca de algumas considerações finais antes de darmos por concluído o trabalho.

A metodologia utilizada para este trabalho incidiu, essencialmente, numa análise de conteúdo ao nível dos discursos tidos como fonte fundamental para demonstrar e reforçar as ideias que foram sendo construídas ao longo dos séculos, assim como a sua evolução e o seu repercutir nos discursos actuais. Deste modo, optamos por uma metodologia que pretende com a inclusão no corpo do texto de abundantes citações, fiéis às fontes de onde foram retiradas, privilegiar a *ideia* permitindo um “discurso directo” por parte dos próprios autores e intervenientes. Recorremos também a uma pesquisa dos fundamentos por detrás dos objectivos de política externa, procedendo para tal, a uma análise documental que contemplou documentos oficiais, documentos de orientação estratégica, relatórios relativos à cooperação portuguesa. Privilegiou-se, igualmente, a exploração de outras fontes secundárias, tais como, artigos de revistas, artigos de jornais e entrevistas publicadas acerca destas matérias.

Pese embora as limitações a que estamos restritos pelos moldes que estruturam esta dissertação, esperamos que este contributo teórico anime os investigadores e os curiosos destas temáticas, a prosseguir um longo trabalho que ainda tem de ser feito, para que possamos de facto deslindar as ilusões que envolvem todo este complexo universo.

CAPÍTULO I – A ASCENSÃO DE UMA IDEIA DE «IMPÉRIO COLONIAL» PORTUGUÊS: CONTINUIDADES E RUPTURAS NA EDIFICAÇÃO DE UMA POLÍTICA COLONIAL EM ÁFRICA.

1.1. OS FUNDAMENTOS DA UMA IDEIA DE «IMPÉRIO»: OS VENTOS QUE CONDUZIRAM OS PORTUGUESES RUMO À EXPANSÃO ATLÂNTICA.

«Os Portugueses realizaram com a expansão um sonho velho de séculos. O desejo de conhecer outras terras e outros povos, de viajar, conquistar, comerciar e espalhar a sua própria religião, é talvez tão antigo como a própria Humanidade»³

A extraordinária *História* dos feitos e descobertas dos Portugueses desde sempre percorreu os imaginários mais ávidos de uma descendência directa dos precursores de tais gloriosos feitos, que em tempos garantiram a Portugal uma hegemonia sobre o conhecimento dos mundos. No despertar do século XV, o desconhecimento face à existência de um continente africano, tal como posteriormente o conheceríamos, projectou os Portugueses naquele que seria o imperativo da sua afirmação no mundo, aventurando-se na conquista de novos territórios “além-mar” ou como poderemos deduzir das palavras de Diffie, «quando outras nações travavam ainda velhas batalhas por rivalidades fronteiriças e dinásticas, Portugal tinha sido contemplado pelo destino com a oportunidade, e estava pronto para assumir o primeiro lugar no advento de uma nova e grandiosa época da História»⁴.

De acordo com alguns historiadores poderá afirmar-se que, até finais do século XIV, «Portugal, tal como o resto da Europa, estava (...) francamente isolado do resto do mundo» (Mattoso, 1998, p:12). Rompido o seu isolamento, inicia-se uma expansão europeia, na qual Portugal deteve um papel central na descoberta de novos horizontes, dando a conhecer *novos mundos ao mundo*. Com o advento do século XV, Portugal lança-se na aventura atlântica, sendo a conquista de Ceuta, em 1415, tida como a referência histórica que marca o ponto de partida para os Descobrimentos: «a partir de então, a exploração progressiva da costa africana e das ilhas no Atlântico permitiu o conhecimento directo de espaços [até então] ignorados» (Alegria et al, 1998, p:26).

³ DIFFIE, B., e WINIUS, G., [s.d], p:19.

⁴ DIFFIE, B., e WINIUS, G., [s.d], p:10 [Prefácio].

A passagem do cabo Bojador por Gil Eanes, em 1434, possibilitou que «em pouco mais de cinquenta anos, os Portugueses [passassem] a deter um razoável conhecimento de toda a costa ocidental de África, não apenas geográfico mas também humano e económico» (Bethencourt, 1998, p:88). Concomitantemente com a expansão marítima que se iniciava, no último quartel do século XV, os tratados de Alcáçovas e Tordesilhas⁵ estabeleciam as coordenadas para uma **divisão estratégica do mundo** e das respectivas áreas de influência entre o reino de Portugal e de Espanha, baseada num domínio territorial e numa integração feita através da colonização. Porém, nesta altura, a colonização ultramarina era ainda muito reduzida, circunscrevendo-se apenas à Madeira e aos Açores, colonizados por Portugal, e às ilhas Canárias, colonizadas por Espanha (Russell-Wood, 1998, p:238-240).

Os ventos que conduziam as caravelas portuguesas na sua expansão marítima, permitiram que os Portugueses pudessem criar em África, na Ásia e na América, «o seu próprio espaço»⁶, mas ainda sem exemplos proeminentes de uma integração na esfera política, comercial, cultural ou social. Ao invés disso, «a associação tornou-se a norma e a convivência caracterizou as relações dos Portugueses com os povos não europeus e não católicos». Na procura de um substrato que assinalasse a presença portuguesa nas três frentes (África, Ásia e América), o grande empenho no estabelecimento de colónias foi oscilante. Os Portugueses detinham um certo controlo nas áreas onde se encontravam implantadas as colónias (sobretudo na costa atlântica), porém onde apenas se verificava uma fraca presença portuguesa (nomeadamente no Estado da Índia), a natureza dessa

⁵ Apenas uma breve nota sobre os tratados de Alcáçovas e Tordesilhas. O **Tratado de Alcáçovas** (assinado em 1479) pôe fim às hostilidades entre Portugal e o reino de Castela. Portugal, empenhado no reconhecimento de direitos sobre as ilhas atlânticas e a costa africana durante a década de 1470, vê-se envolvido numa série de conflitos com o reino vizinho, terminando este episódio com a celebração de um acordo de paz entre os dois reinos. O tratado incidia sobre a **política de projecção externa** de ambos os estados, num momento em que competiam pelo domínio do Oceano Atlântico e das terras até então descobertas na costa africana. Pelas suas cláusulas, Portugal obtinha o reconhecimento do seu domínio sobre os arquipélagos da Madeira, dos Açores, de Cabo Verde e a costa da Guiné, enquanto Castela recebia as ilhas Canárias, renunciando navegar ao sul do cabo Bojador, ou seja, do Paralelo 27 no qual se encontravam as ilhas. Este foi o primeiro tratado a regulamentar a posse de terras ainda não descobertas, reflectindo os anseios de Portugal, interessado em garantir direitos sobre a costa da Mina e o Golfo da Guiné, e no prosseguir da sua exploração da costa africana, na premissa de que por aquela via alcançaria a tão esperada chegada à Índia. O tratado de Alcáçovas representou, assim, a **primeira divisão estratégica do mundo** entre as duas potências ibéricas. O **Tratado de Tordesilhas** (assinado em 1494) entre Portugal e Castela, defendia a partilha do “Novo Mundo” por ambas as Coroas. O tratado estabelecia a **divisão das áreas de influência** dos reinos ibéricos, cabendo a Portugal as “terras descobertas e por descobrir, achadas e por achar”, situadas antes da linha imaginária que demarcava 370 léguas a oeste de Cabo Verde, e à Espanha as terras que ficassem além dessa linha (embora, apesar do meridiano ter sido fixado, persistirem algumas dificuldades na execução da sua demarcação). Através do domínio das águas do Atlântico Sul, Portugal passou o cabo da Boa Esperança e, nos anos decorrentes, prosseguiu o seu projecto de alcançar a Índia (1497-1499).

⁶ Sobre o modo como os portugueses estabeleceram as suas esferas de influência nos diversos territórios e sobre o modo como procuraram povoar ou colonizar regiões além-mar e sua consequente integração, ver por exemplo: RUSSELL-WOOD, A.J.R., “Fronteiras de integração”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.1, 1998, p:238-255.

presença era amplamente condicionada por factores que escapavam ao seu controlo. Com estes não europeus e não católicos, os portugueses, tiveram que pôr de lado noções preconcebidas de «alteridade» no desenvolvimento destas relações, e «foi a sua capacidade em fazê-lo que lhes permitiu interagir, desenvolver sociedades e criar a convivência» (Russell-Wood, 1998, p:255).

Perante a “perda do oriente” para os Holandeses⁷, Portugal começara a edificar o seu «império» virado para o atlântico. A Ásia que tanto perfizera o imaginário quinhentista, reduzia-se para os Portugueses «a uma longínqua instalação, a que ainda se devia acorrer, mas cujos proveitos já não se contavam entre os grandes rendimentos do reino». Reestruturado em torno da economia que se iniciava no oceano Atlântico, graças à grande riqueza que começava a surgir do Brasil, sustentada pela mão-de-obra africana, podemos afirmar que **“de oriental o império tornara-se atlântico”** (Magalhães, 1998a, p:27).

Com o advento do século XVI, o trabalho africano passaria a constituir um elemento decisivo na construção do mundo moderno, permitindo que os circuitos do comércio atlântico de escravos inaugurassem o “processo de mundialização da produção” (CEAUP, 2006, p:7). A partir de então, e sobretudo no último quartel do século XVII, o comércio brasileiro⁸ assumia-se na vanguarda, mostrando-se mais vantajoso relativamente à Ásia, estando prestes a transformar-se no verdadeiro coração da extensa aventura imperial portuguesa: «uma vez construído em pleno o império português do Atlântico e secundarizado o asiático, maior seria o peso relativo do rendimento do Brasil nos ingressos do todo imperial português» (Magalhães, 1998b, p:56-57). Porém, é também nesta altura que Angola começa a mostrar alguns indícios de atractividade para o «império» português, surgindo desde logo vozes que sugeriam a possibilidade de criar em Angola um segundo Brasil, pois «na terra há águas e lenha em abundância, e quanto aos escravos sobejam para as minas e para os engenhos, e para as fundições, e para a guerra»⁹. Apesar de neste período Angola não passar de uma reserva de menor importância, uma vez que o Brasil continuava a prosperar, desde cedo se impôs a visão de conjunto do Brasil e da costa africana. Deste modo, a relação entre Angola e o Brasil era sentida como essencial para a sobrevivência de

⁷ Sobre os desígnios da expansão a oriente e consequente perda do império asiático para os Holandeses, ver por exemplo: MAGALHÃES, J., “Os limites da Expansão Asiática”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.2, 1998, p:8-27.

⁸ Para uma maior compreensão da ascensão do Brasil como berço do império atlântico e consequente desenvolvimento do comércio transatlântico, ver por exemplo: MAGALHÃES, J., “A construção do espaço brasileiro”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.2, 1998, p:28-64; Alexandre, V., *Velho Brasil, Novas Áfricas – Portugal e o Império (1808-1975)*, porto, Edições Afrontamento, 2000.

⁹ BRITO (1931); RODRIGUES (1964), cit in MAGALHÃES, J., 1998c, p:72.

Portugal pois, citando o padre António Vieira, «sem os negros não há Pernambuco, e sem Angola não há negros»¹⁰. Este facto fez com que o interesse de Portugal pelo continente africano fosse ganhando relevo¹¹. Pese embora se verificasse a presença de entrepostos comerciais e de guarnições, a investida dos interesses portugueses focava-se essencialmente em Angola, mais concretamente em Luanda e Benguela que constituíam os dois núcleos da colonização portuguesa. Em todo o caso, o principal interesse continuava a ser o comércio com o Brasil. De um modo geral, podemos concluir que o século XVII assistiu à emergência do comércio atlântico e ao desenvolvimento do Brasil como principal concorrente às atenções da coroa portuguesa, que até então se encontravam viradas a oriente.

Com o despoletar do novo século intensifica-se o aumento da procura de mão-de-obra escrava¹², sobretudo para as minas de ouro no Brasil, o que permitiu o estreitar da presença portuguesa em África. A proposta de se abrir caminho entre Angola e Moçambique, como meio de fugir aos perigos da navegação no cabo da Boa Esperança, possibilitou que «a África desconhecida [se ampliasse] para dimensões mais próximas do real». Durante muito tempo considerada como «pouco mais que um reservatório de mão-de-obra escrava para a América», ao longo de todo o século XVIII a costa ocidental africana era vista em Portugal como mero fornecedor de *matéria-humana*. Esse era o seu papel na economia atlântica e no conjunto do Império Português, pois «antes de mais, importava abastecer o Brasil com escravos» (Magalhães, 1998d, p:60). Ainda assim, os Portugueses continuavam sem conhecer *efectivamente* África, restringindo-se essencialmente à costa litoral: «não se [empenharam] os Portugueses numa penetração sistemática para o interior do continente. (...) isso pouco interessava»¹³. Para garantir o bom funcionamento do negócio atlântico, bastava esperar que viessem “dar à costa” as levadas de escravos que outros africanos ou os designados “pombeiro negro” se encarregavam de capturar e fazer chegar até aos

¹⁰ Palavras de padre António Vieira, cit in MAGALHÃES, J., 1998c, p:81.

¹¹ Sobre as descobertas que foram sendo feitas um pouco por toda a costa africana, ver: MAGALHÃES, J., “As incursões no espaço africano”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.2, 1998, p:65-81.

¹² Para uma abordagem introdutória à questão da escravatura, ver alguns textos de referência, entre eles: PATTERSON, O., “Slavery”, *Annual Review of Sociology*, vol.3, 1977, p:407-449; KOPYTOPP, I., “Slavery”, *Annual Review of Anthropology*, vol.11, 1982, p:207-230; LOVEJOY, P., *Transformations in Slavery. A History of Slavery in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000 [2ª edição]; BLACKBURN, R., *The Making of New World Slavery: From the Baroque to the Modern, 1492-1800*, Verso Books, 1998; e a mais recente tradução portuguesa de WALVIN, J., *Uma história da Escravidão*, Lisboa, Tinta da China, 2008.

¹³ REGO, (1970), cit in MAGALHÃES, J., 1998d, p:63.

mercadores¹⁴. Em plena época das Luzes, a procura de novos conhecimentos para o interior das extensões continentais das zonas de presença portuguesa, era ainda muito reduzido: «os interesses eram outros, e limitados quase só ao trato de escravos. (...) A ocupação portuguesa, pouco numerosa, continuava apenas ao longo da costa» (Magalhães, 1998d, p:76). Este facto contribuiu também para que em muitas colónias a colonização, em termos territoriais, fosse uma *ilusão* perante um cenário em que Portugal apenas dominava escassos territórios da costa litoral africana, não detendo um conhecimento real e efectivo da extensão dos seus domínios.

Encarando esta prática como um sustentáculo de todo o aparato colonial, crucial ao seu funcionamento numa área tão vasta e tão desconhecida, a escravatura e as mais variadas formas de trabalho forçado seriam «não uma solução para os problemas coloniais de mão-de-obra mas sim a [sua] única solução». No sistema do Atlântico Sul, a escravatura era um elemento integral do sistema: «o Brasil e as suas fontes de fornecimento de força de trabalho na costa africana – Angola, Guiné, São Tomé, (...) – constituíam uma unidade que tornou possível o funcionamento do sistema colonial dentro de uma área tão extensa» (Schwartz, 1998, p:142). Componente determinante do sistema colonial no seu todo, e essencial à edificação do Império, a escravatura permaneceu como forma de trabalho predominante no Atlântico Sul português durante séculos¹⁵.

Antes de avançar, importa aqui reter uma questão primordial em todo este processo, no que respeita ao peso que a questão *colonial*, aqui entendida no que se refere às colónias propriamente ditas, detinha no todo do império. As colónias permitiram que as suas metrópoles se tornassem mais auto-suficientes e desse modo mais capazes para enfrentar parceiros comerciais e rivais políticos. Alguns autores argumentam que «as colónias foram a retaguarda das políticas mercantilistas» (Schwartz, 1998, p:140), e que o simultâneo crescimento dos Estados absolutistas e das políticas mercantilistas, assim como a própria

¹⁴ Sobre a presença portuguesa por terras africanas, ver: MAGALHÃES, J., “Os Territórios Africanos”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.3, 1998, p:60.-80.

¹⁵ Para um estudo mais detalhado e aprofundado sobre a escravatura e o tráfico de escravos no comércio atlântico português, ver: SCHWARTZ, S., “Os escravos: «Remédio de todas as outras cousas»”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.2, p:232-247; SCHWARTZ, S., “Escravatura e comércio de escravos no Brasil do século XVIII”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.3, p:104-120; SCHWARTZ, S., “O Brasil no sistema colonial”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.3, p:138-153; ALEXANDRE, V., *Velho Brasil, Novas Áfricas – Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto, Edições Afrontamento, 2000; CEAUP, *Trabalho forçado africano – experiências coloniais comparadas*, Porto, Campo das Letras, 2006. Ver também acerca das perspectivas sobre o processo de abolição da escravatura em Portugal: MARQUES, J. P., “Uma revisão crítica das teorias sobre a abolição do tráfico de escravos”, *Penélope*, 14, 1994, p:95-118; ALEXANDRE, V., “Projecto Colonial e Abolicionismo”, *Penélope*, 14, 1994, p:119-125; MARQUES, J. P., *Os sons do silêncio: Portugal de Oitocentos e a abolição do tráfico de escravos*, Lisboa, ICS, 1999; MIERS, S. e ROBERTS, R. (eds.), *The End of Slavery in Africa*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1988.

criação de colónias ultramarinas, emergiu como o resultado natural do aumento do capitalismo comercial. Por muito tempo perseverou a ideia de que as colónias eram domínios exclusivos das respectivas metrópoles, que as podiam explorar para seu único proveito e interesse, seguindo uma lógica onde imperava a supremacia económica metropolitana: «é a doutrina do *pacto* ou *sistema colonial* que, esboçada ou praticada desde os inícios da colonização moderna por todos os países, vem a ser definida e sistematizada nos séculos XVII e XVIII, dentro da orientação mercantilista» (Caetano, 1965, p:41).

Recorrendo a este pressuposto, o historiador brasileiro Fernando Novais salienta que a escravatura africana era encarada como a solução mercantilista «que permitia que os interesses comerciais de Portugal controlassem o fornecimento de mão-de-obra, bem como os lucros da produção dessa mesma mão-de-obra»¹⁶. De acordo com o argumento de Novais¹⁷, o desenvolvimento da escravatura africana no Brasil fez parte de uma **«estratégia de interesses»** mercantis metropolitanos, despoletados pela necessidade de incrementar formas de produção que criassem elevados lucros tanto para si como para a metrópole. Partindo de uma abordagem estruturalista, que põe em evidência a importância basililar da escravatura no sistema colonial como resultado lógico do processo de acumulação de capitais na Europa, pretende-se dar resposta a uma das justificações em causa para todo o processo que envolveu a criação das colónias e a exploração que nelas foi feita com recurso à mão-de-obra escrava.

No estudo pioneiro que fez sobre o colonialismo português, o historiador inglês Charles Boxer¹⁸ admitia que foi graças às colónias ultramarinas e à riqueza delas extraída que Portugal conseguiu evitar um destino semelhante ao da Escócia ou da Catalunha. Este é um argumento que transforma a própria existência de Portugal, enquanto Nação, num produto das colónias. Deste modo, a importância do império não era medida apenas em termos de rendimentos e custos – a «imagem geral de Portugal, da concepção que a

¹⁶ NOVAIS (1979), cit in S. SCHWARTZ, 1998, p:142.

¹⁷ O historiador brasileiro Fernando Novais fez um importante estudo baseado num olhar moderno sobre o antigo regime colonial, onde enquadró o caso do Brasil numa vasta perspectiva atlântica. Ver Fernando A. Novais, *Portugal e o Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial, 1777-1808*, São Paulo, 1979.

¹⁸ O historiador inglês Charles BOXER foi pioneiro e progressista na abordagem que faz ao colonialismo português. Ao introduzir a questão racial nos seus argumentos, rompeu com o paradigma existente acerca do colonialismo português ser visto como «benévolo» – para ele (e contrariando as posteriores teses de autores como Gilberto Freyre), os portugueses foram extremamente racistas em África, em Goa e no Brasil. Na sua obra *O Império Marítimo Português*, Boxer faz uma viagem pelas vicissitudes e realizações do antigo império marítimo português até à independência do Brasil. Ao ter sempre presente as interações entre os principais territórios da longínqua constelação de impérios (situada essencialmente na costa ocidental europeia) e a metrópole, ajuda-nos a compreender não só as razões pelas quais Portugal foi o pioneiro da expansão marítima europeia, mas também o modo como conseguiu conservar um tão vasto império quando outras potências mais fortes entram em cena.

monarquia tinha do seu potencial e daquilo que os Portugueses pensavam a respeito deles próprios», adquiria uma conotação que ultrapassava a dimensão do real (Schwartz, 1998, p;138). Por outras palavras, salienta-se que o que estava em causa era, em última instância, a própria sobrevivência de Portugal enquanto Nação independente. Este carácter de salvaguarda da sua própria existência, esteve sempre presente em todo o pensamento português e em toda a retórica de legitimação nacional, conforme veremos nos capítulos seguintes.

No dealbar do século XIX, o sistema colonial que Portugal erguera no decurso de três séculos começava a dar sinais de ruptura, numa fase em que os movimentos revolucionários na Europa e as alterações na economia atlântica alteraram consideravelmente a relação entre as colónias ultramarinas portuguesas e a metrópole, bem como entre Portugal e as outras nações da Europa: «com as alterações económicas [e de mentalidades] do princípio do século XIX (...), a dissolução imperial não foi uma surpresa. O mais impressionante a respeito do império português não é o facto de ter sido perdido mas sim o de ter durado tanto quanto durou» (Schwartz, 1998, p;153).

A este propósito, um argumento que prevaleceu durante muito tempo, em parte pela até então escassa historiografia existente nestas matérias, foi apresentado pelo historiador Richard Hammond que, na sua obra¹⁹, afirmou que Portugal representava um exemplo típico de «colonialismo de prestígio», alheio a quaisquer motivações de ordem económica. Posteriormente surgiria, quase em jeito de “resposta” contrapondo a teoria de Hammond, uma tese que via precisamente na economia a força motriz que deu origem à expansão portuguesa em África, ao longo do século XIX, evidenciada na obra de Clarence-Smith²⁰. Ao contrário da tese saudosista de Hammond, “de um passado idealizado como grandioso e pleno de glórias”, Clarence-Smith defende que foi precisamente o agravamento da crise económica que impeliu Portugal para a “luta pela África” «e não uma saudade irracional da grandeza imperial», em que a única particularidade que poderia distinguir o caso português dos restantes Estados europeus, seria o facto de Portugal dispor em África de posições estabelecidas e de direitos legais, que lhe permitiam «obter vantagens que eram totalmente desproporcionadas em relação ao seu peso económico e político na Europa». Para o autor, as retóricas nacionalista e imperialista tiveram também a sua importância no processo de expansão, mas devem ser entendidas no contexto da crise económica que assolava o país

¹⁹ Ver R. J. HAMMOND, *Portugal and Africa, 1815-1910: a study in uneconomic imperialism*, Stanford: Stanford University Press, 1966.

²⁰ Ver GERVAISE, Clarence-Smith, *The Third Portuguese Empire, 1825-1975: a study in economic imperialism*, Manchester: Manchester University Press, 1985. Ou numa versão traduzida para português *O Terceiro Império Português (1825-1975)*, Lisboa, Teorema.

(1985, p:85-86). Até então, a «missão civilizadora» que Portugal começara a apregoar estrutura-se segundo duas vertentes essenciais: a vertente histórica («mito civilizador») e a vertente economicista (pela necessidade). Posteriormente constataremos a presença de outros factores de ordem política, ideológica e *estratégica* que sustentarão o projecto português em África.

Não pretendendo nesta fase entrar em discussões analíticas nem de juízos de valor, interessa-nos apenas com este primeiro capítulo, compreender os vários factores que estiveram em causa nos primeiros indícios do interesse de Portugal pelos territórios africanos, enquanto projecto colonial autónomo, após a secessão do império luso-brasileiro. Do mesmo modo, compreender como a expansão portuguesa se foi estruturando e articulando, tendo em conta todas as condicionantes externas e internas que a influenciaram, assim como todos os factores que potenciaram a sua manutenção ao longo dos séculos. Difícil tarefa seria, senão mesmo arriscada pelo perigo de se tornar incoerente e redutora, fazer uma análise histórica de todo este período examinando toda a experiência colonial portuguesa com uma única lente, como se esta se pudesse resumir a um só factor ou a um só enquadramento. Assim, para além da prioridade que se impõe no sentido de compreender o funcionamento e as mudanças que o sistema colonial sofreu ao longo dos tempos, parece peremptória a necessidade de não nos deixarmos cair em categorias que tentem circunscrever todo este gigantesco sistema a meras singularidades. Nele estiveram presentes vários factores que, aliados entre si por força das circunstâncias ou por mero acaso, contribuíram para edificar um «projecto imperial» matizado de ilusões, necessidades e interesses.

1.2. – A «VIRAGEM PARA ÁFRICA» E A IDEALIZAÇÃO DE UM «PROJECTO COLONIAL»: ENTRE A «MISSÃO HISTÓRICA» E O «SONHO DESFEITO».

«As colónias são desde já a nossa pátria, corpo e alma de Portugal»²¹

As idiossincrasias que balizaram as diversas fases por que passou o Portugal de Oitocentos, constituíram um legado de profundas mutações na esfera política a nível nacional, colonial e internacional. Antes de chegarmos propriamente ao que Valentim Alexandre considerou como o “momento genético do colonialismo português moderno”, correspondente ao último quartel do século XIX, importa determo-nos um pouco em alguns acontecimentos precedentes e que representaram afinal «o coroamento de um esforço para manter e reforçar a soberania de Portugal nos territórios africanos, levado a cabo nas décadas anteriores com assinalável persistência, face a inúmeras resistências e dificuldades» (Alexandre, 1993, p:16). Apesar das relações entre Portugal e o Brasil serem decisivas para o garante do império, estas não esgotavam a realidade imperial. Como vimos anteriormente, haviam outros territórios, outros pontos de apoio que serviam o circuito mercantil e que sustentavam o império no seu todo. É o caso sobretudo das possessões da África Ocidental, ligadas por fortes laços à produção escravagista na América. Mas o papel das colónias africanas no seio do império luso-brasileiro viriam a adquirir novos contornos, com a iminência da sua desagregação²².

No primeiro terço de Oitocentos, altura em que se acentuavam os efeitos da implosão do império provocada pela secessão brasileira, assiste-se a um esvaziamento em que cada possessão se encontrava entregue a si própria, sem eixos de ligação entre si e com a metrópole. As décadas seguintes seriam marcadas precisamente pela tentativa de criar um novo sistema e de implantar um novo aparelho de Estado colonial hierarquizado, capaz de veicular e de impor os objectivos de Lisboa. Estavam lançados os pressupostos para o despoletar do olhar para África como um «sucedâneo» ao lugar que outrora o Brasil

²¹ Armindo Monteiro (1942), cit in LÉONARD, Y., 1999a, p:26.

²² Sobre a desagregação do império brasileiro ver: ALEXANDRE, V., *Os sentidos do Império – questão nacional e questão colonial na Crise do Antigo Regime*, Porto, Edições Afrontamento, 1993; ALEXANDRE, V., “O processo de independência do Brasil”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, 1998, p:10-45; ALEXANDRE, V., “As periferias e a implosão do império”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, 1998, p:46-60; ALEXANDRE, V., *Velho Brasil, Novas Áfricas – Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto, Edições Afrontamento, 2000; PEDREIRA, Jorge M., “O fim do império luso-brasileiro”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, 1998, p:215-227; PEDREIRA, Jorge M., “Sobre os escombros de um império: entre o Brasil e África”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, 1998, p:228-243.

ocupara nos destinos do império²³. O peso histórico da herança deixada pela ruptura do sistema luso-brasileiro, viria a condicionar a nível económico, político e ideológico as posteriores manifestações do colonialismo português moderno dos séculos XIX e XX, tornando premente a necessidade de redefinir os destinos da metrópole – que passará a deter um papel mais activo, pelo menos ao nível das intenções (Alexandre, 1993, p:16).

A nível nacional, é em grande parte devido ao contexto desfavorável que se vivia em Portugal (até à instauração do regime liberal em 1834²⁴), que começa a ganhar terreno o ímpeto de um novo «projecto colonial» agora centrado em África – tendo como principal representante o marquês Sá da Bandeira, que lhe dedicará boa parte da sua actividade política nas quatro décadas seguintes. O ponto central da argumentação de Sá da Bandeira era a defesa de um «novo projecto colonial», de raiz essencialmente económica: «promovamos na África a colonização dos Europeus, o desenvolvimento da sua indústria, o emprego dos seus capitais; e numa curta série de anos tiraremos os grandes resultados que outrora obtivemos nas nossas colónias»²⁵. Também a invocação dos grandes feitos levados a cabo pelos portugueses desde os Descobrimentos, evidenciavam-se como um argumento frequente no seu discurso, invocação esta que, aliás, se repercutirá durante toda a vida do império sempre a sua existência fosse posta em causa. Deste modo, apesar das polémicas pelas quais passara o marquês na afirmação e defesa da sua política expansionista, «os temas com que nos anos de 1830 se constrói o projecto colonial de Sá da Bandeira nada têm de original, limitando-se a retomar algumas ideias muito correntes na época» (Alexandre, 1998a, p:69).

Mas para Sá da Bandeira, a presença portuguesa em África «não se jogava apenas nas relações mercantis». Em 1838 torna-se ministro das Colónias e, mesmo no pouco tempo em que esteve à frente do Ministério (pouco mais de um ano), a sua política dá relevância, pelo menos no plano das intenções, a um outro factor: a consolidação da soberania portuguesa em África através da colonização. A par com esta vertente colonizadora, nos anos de 1838-39, a política de Sá da Bandeira estava já fortemente marcada por uma vontade expansionista, sendo este um ponto que o singularizava nesta fase, a par com as questões relacionadas com a abolição do tráfico de escravos. Tratava-se de uma

²³ Acerca do “despertar” para África e a forma como se processou um conjunto de avanços e recuos relativos à questão colonial agora virada para África, ver por exemplo: ALEXANDRE, V., “A viragem para África”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, 1998, p:61-85.

²⁴ Sobre o liberalismo português e as colónias de África, ver: ALEXANDRE, V., “O liberalismo português e as colónias de África (1820-1839)”, in *Velho Brasil, Novas Áfricas – Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto, Edições Afrontamento, 2000.

²⁵ Palavras de Sá da Bandeira, cit in ALEXANDRE, V., 1998a, p:69.

extraordinária concepção que, somente algumas décadas depois, veria o resultado das suas premonições: «destinada a lançar os fundamentos de um novo império em África – pela transformação e reforço do aparelho de Estado colonial, pela alteração da economia dos domínios ultramarinos, moldando-a às necessidades do comércio e da produção metropolitanos, e finalmente pela expansão territorial – a política de Sá da Bandeira tem nesta fase resultados muito escassos, em pouco ultrapassando o mero plano das intenções» (Alexandre, 1998a, p:76-77).

Podemos então verificar que, até à primeira metade do século XIX, a principal característica do sistema colonial português está na debilidade e na fragilidade do poder central, que não chega sequer a controlar com um mínimo de eficácia o próprio aparelho de Estado no Ultramar e muito menos submeter os espaços nominalmente dominados, a uma lógica comum. Nesta fase, **«o império existe apenas como projecto: é uma simples realidade virtual, a construir no futuro com os restos esparsos dos antigos sistemas coloniais»** (Alexandre, 1998a, p:85).

Derrubado o regime Cabralista, o ano de 1851²⁶ marca o início de uma nova fase política em Portugal – a instauração da Regeneração traz de volta a concepção imperial de Sá da Bandeira, que a partir de então se impõe com maior expressão. Com base nos propósitos de Sá da Bandeira anteriormente enunciados, a construção de um novo império em África passava igualmente por uma mudança das estruturas económicas e sociais herdadas do antigo regime colonial, tentando proceder a uma efectiva extinção do tráfico de escravos. Numa época em que o tráfico negreiro constituía já a «causa permanente da ruína das colónias portuguesas da África», invertia-se agora a política seguida nos finais da década de 30' que tão maus resultados obtivera: o intuito era então o de, na esfera colonial, procurar retomar a aliança com a Grã-Bretanha²⁷, «de modo a desarmar a sua oposição aos propósitos expansionistas de Portugal na zona do Baixo Congo» (Alexandre, 1998b, p:94).

Mas a ambição e amplitude dos planos que Sá da Bandeira tenta levar avante na década de 1850' (expansão territorial, transformação das estruturas sociais, fomento económico, colonização, modernização do aparelho de Estado Ultramarino), esbatiam-se com um indiscutível entrave à concretização de um projecto assim definido – a necessidade de recursos a vários níveis (humanos, financeiros, económicos e materiais) – recursos esses

²⁶ No campo colonial, é criado neste mesmo ano o Conselho Ultramarino, por decreto (de 23 de Setembro de 1851).

²⁷ Apesar de tradicional aliada, as relações de Portugal com a Grã-Bretanha tiveram, nesta altura, algumas rupturas devido às posições divergentes que tomaram no tratamento das questões da abolição da escravatura e do tráfico de escravos.

que Portugal não possuía²⁸. Traçado este quadro, poderemos constatar que o plano imperial de Sá da Bandeira assumia um forte «cariz voluntarista» na sua relação com as colónias. Fazendo uso das palavras de V. Alexandre, «ele é, no campo político, a expressão dos mitos do «El dorado» e da «herança sagrada», que tão profundamente marcavam as elites portuguesas»²⁹ (Alexandre, 1998b, p:96).

A década de 1860³ vê tomar corpo um debate mais alargado sobre a utilidade e a própria viabilidade do império – debate por onde trespassa uma crescente inquietação sobre o futuro colonial do país. A predominante argumentação de cariz humanitarista, proclamada por Sá da Bandeira, não consegue sobrepor-se a uma esmagadora maioria que lamentava «não a opressão que sobre o negro se fazia, mas sim a impossibilidade de sem peias o forçar ao trabalho, de modo a tornar finalmente rendível a exploração colonial»³⁰. Apesar da negada utilidade das colónias para a metrópole, só com raras exceções esta preocupação conduz à recusa da opção colonial: «em geral, reclama-se, não o abandono do império, mas a sua reorganização, pela venda de parte dos territórios ultramarinos». Coexistindo a par com alguma importância que foi atribuída às responsabilidades para com as colónias no campo económico (em grande parte incitada pela crise financeira que se vivia), a presença dos mitos da «herança sagrada» e do «Eldorado» permaneciam ainda fortemente enraizados na sociedade portuguesa. Deste modo, passada a crise de finais da década, a polémica sobre os destinos do império esbate-se: «mais raras, as vozes cépticas tendem nos anos subsequentes a perder-se no coro dos que vêem no ultramar um campo privilegiado de afirmação da nação portuguesa» (Alexandre, 1998b, p:104). Essa mudança é visível desde logo, no início da década de 70³, numa altura em que se atravessa um breve período de euforia colonial, sendo precisamente nessa atmosfera que toma corpo uma nova política conduzida por Andrade Corvo, na dupla condição de Ministro dos Negócios Estrangeiros e de Ministro da Marinha e Ultramar. Inicialmente impulsionado pela conjuntura de relativa prosperidade de alguns territórios ultramarinos (sobretudo de Angola), o novo ímpeto imperial renasce, no entanto, de preocupações de ordem mais genérica. Nesta reafirmação da vocação colonial do país, poderá encontrar-se uma resposta às dúvidas que nos anos anteriores haviam afligido as elites políticas portuguesas sobre a

²⁸ Para uma compreensão mais detalhada sobre este tema, ver por exemplo: ALEXANDRE, V., (1998), “Nação e Império”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, p:90-142.

²⁹ Já nesta altura o tema reunia consenso em torno das elites portuguesas, sendo este um elemento fundamental na questão do reforço da identidade nacional, como veremos posteriormente acontecer durante o período do Estado Novo.

³⁰ *Jornal do Comércio* (1861), cit in ALEXANDRE, V., 1998b, p:104

identidade e as condições de existência de Portugal, no contexto de uma Europa convulsionada pela guerra (Alexandre, 1998b, p:105).

Poderemos a partir deste ponto começar a constatar o avultar de uma certa preocupação de Portugal, no âmbito das três linhas de acção em que terá de jogar o seu jogo político: a vertente **colonial**, que atribuía grandeza ao império; a questão da própria identidade **nacional** do país; e a vertente **européia**, de país que quer sair vitorioso no contexto europeu. Relativamente à política colonial, o argumento central de Andrade Corvo consistia na abertura do império ao exterior. Neste sentido, o Estado português deveria associar-se às demais nações da Europa na «grande obra» de lançar África na «civilização», pois caso se opusesse a uma tal «fecunda solidariedade», por «inércia, ou por falsas ideias de sôfrego, cioso e estéril domínio», veria os seus direitos contestados pelas «nações civilizadas», podendo vir a pôr em risco «a sua própria existência»³¹. Tornava-se portanto urgente afastar a «velha ideia» tradicional do colonialismo português, que identificava a «posse e domínio dos territórios» a «monopólio e exclusivo de comércio», fazendo «a guerra aos produtos, aos capitais, à actividade estrangeira, como se tudo isto fossem males perniciosíssimos»³² – o que aliás só trazia desvantagens para Portugal, país de escassos recursos e sem uma indústria relevante, que só teria a ganhar com a abertura dos mercados.

Mas o cenário do teatro europeu estava prestes a transformar-se e com ele surgiriam consequentemente redefinições no continente africano. À **política externa baseada na cooperação e na solidariedade** das nações europeias na tarefa de «civilizar» o continente negro, de que Andrade Corvo era acérrimo defensor, contraponham-se agora as rivalidades que emergiam da partilha de África, assim como formas mais radicais de «nacionalismo imperialista» que emergiam em Portugal³³. Apesar das propostas de teor abolicionista apresentadas em meados da década terem vistos os seus propósitos falhados, era agora visível uma certa “sensibilidade” das elites políticas nacionais à questão escravista, ou mais que isso, «uma preocupação acrescida em fazer alinhar o país na vanguarda das nações europeias e da sua missão «civilizadora» (...)» (Alexandre, 1998b, p:112).

Já no decurso das décadas de 70’ e 80’, a política da metrópole relativamente a África sofre uma mutação de fundo coagida pelo *despertar* do interesse de várias potências europeias pelo continente negro e consequentemente pelas susceptibilidades que esse facto acarretaria

³¹ Andrade Corvo (1883), cit in ALEXANDRE, V., 1998b, p:106.

³² Andrade Corvo (1883), cit in ALEXANDRE, V., 1998b, p:106.

³³ Sobre o «nacionalismo imperialista» ver com maior pormenor ALEXANDRE V., (1998), no capítulo “Nação e Império”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, p:112-142.

no contexto internacional. Como vimos, o clima que na Europa envolve os assuntos coloniais no terceiro quartel de Oitocentos não faz nascer o interesse do Estado português pelo Ultramar, que lhe era bem anterior, mas condicionará a sua acção “dando-lhe um novo impulso e obrigando-a a um novo ritmo” (Alexandre, 1998b, p:114). Para além das tentativas de realçar a «velha missão histórica» em África, era visível “o contraste entre a imagem que a nação tinha de si própria” (imagem que as elites políticas e os intelectuais em geral iam propagando a partir dos mitos correntes) e “o conceito que dela se fazia no estrangeiro”. Conforme salienta V. Alexandre, esse confronto reforçava em Portugal sentimentos que disseminavam a ideia de que o país era vítima de uma incompreensão por parte da Europa. Neste sentido, a nação portuguesa não era apenas despojada dos seus territórios africanos, mas via-lhe ser também negada a qualidade de nação europeia de pleno direito, capaz de «civilizar» os povos «atrasados». Estas concepções idiossincráticas remetiam, no entanto, para uma questão de fundo que abalava o âmago da sólida estrutura em que se erguia, pelo menos ilusoriamente, a sociedade portuguesa – a essência de uma «identidade construída em torno das Descobertas, como momento fundador da missão de Portugal no mundo». Em causa não estava apenas o destino das colónias, “era também o estatuto do país no concerto das nações que se decidia”. É precisamente neste contexto em que se exacerbam os sentimentos de uma certa “marginalização” no contexto europeu, que surge uma nova ideia (embora já algumas vezes expressa em meados da década de Oitenta): **«a da aliança preferencial com os povos do continente africano»** (Alexandre, 1998b, p:125-126). É a partir de então que Portugal começa a olhar para África não como simples moeda de troca a negociar com as potências europeias, mas como uma **aliança útil e estratégica na sua afirmação no mundo e no próprio contexto europeu**. Em oposição à abertura ao exterior dominante na década de 70’, acentuava-se agora a tendência para “fechar o império sobre si próprio”, em reacção às pressões externas, apostando numa mítica relação privilegiada com os «indígenas»: «o nosso natural, o nosso melhor aliado na África nunca foi outro senão o indígena»,³⁴ ao mesmo tempo que se realçava a «maior aptidão dos portugueses para fazerem a permuta e tratarem com o gentio»³⁵. De acordo com estes relatos poderemos concluir, parafraseando V. Alexandre, que assim se envolvia a embriaguez da fantasia sobre a nudez da verdade, que viria a dar vida aos mitos que sustentaram a ideologia imperial nas décadas seguintes.

Estabelecia-se então um equilíbrio precário no concerto europeu, onde as fronteiras traçadas definiam interesses e concepções geopolíticas das forças tradicionais dos estados

³⁴ *Jornal do Comércio* (de 5 de Setembro de 1884), cit in ALEXANDRE, V., 1998b, p:126.

³⁵ *Jornal do Comércio* (de 20 de Agosto de 1884), cit in ALEXANDRE, V., 1998b, p:126.

representados. Os efeitos socioeconómicos fomentados pelo crescimento demográfico e pelo célere processo de industrialização traduziriam, no último quartel do século XIX, uma crescente intensificação do interesse das potências colonizadoras europeias pelos territórios africanos. Em finais do século XIX, a “questão africana” estaria presente no quotidiano português como uma das suas principais forças motrizes, cujas implicações internacionais determinariam a influência da política externa na evolução do seu próprio processo político interno (Santos, 2007, p:21-23).

Distintos foram os factores que estiveram na origem das disputas entre as várias potências europeias que agora *corriam* para África, motivadas pelos ventos de prosperidade que se faziam sentir. Se inicialmente se exaltavam motivos de ordem imperialista, assim como motivos assentes numa “política de potência”, onde predominavam rivalidades políticas e estratégicas dos nacionalismos europeus do final do século XIX, estes logo se revelaram simplistas e unilaterais. Segundo Severiano Teixeira deverá, antes de mais, ter-se em consideração causas de ordem económica (que apesar de em algumas épocas terem sido sobrevalorizadas, não devem ser subestimadas); de ordem política (no que concerne ao prestígio dos Estados, no «orgulho» nacional das potências europeias, nos motivos de ordem estratégica e da própria conjuntura internacional que favorecia a expansão colonial); e ideológica (remetendo para as “ideologias coloniais” que, em torno de “ideias-força”, assumiam o sentido de uma «missão histórica» ou «destino nacional»). Portugal parece ser então um verdadeiro exemplo desse misto complexo de factores económicos, políticos, ideológicos e estratégicos que, em última análise, circunscreve a sua «vocação colonial» a uma derradeira «missão nacional». É neste contexto que surge a ideia de que o jogo da «balança de poderes» do equilíbrio europeu podia estender-se a zonas extra-europeias, e onde nele o continente africano desempenharia um papel determinante (Teixeira, 1998, p:496).

Com a Conferência de Berlim (1884-85), regularizaram-se os modos de actuação do comércio em África e definiram-se os princípios das novas ocupações territoriais no «interior do continente». Com a sua concretização e com o estabelecimento de novos princípios de direito internacional para as colónias, nomeadamente o direito de «ocupação efectiva» (por oposição aos então reclamados «direitos históricos»), abria-se um novo período da história colonial. Aliado a um sentimento de frustração trazido com o desfecho da Conferência, Portugal vai desenvolver a partir de então uma política colonial mais agressiva, pretendendo constituir a sua esfera de influência cada vez mais no interior do

continente africano e procurando ocupar *efectivamente* os territórios que reclamava serem seus por direito histórico³⁶.

Era o despoletar de um ambicioso projecto português – que ficou conhecido como «África Meridional Portuguesa»³⁷ –, condenado à partida não só pela sua dimensão, mas pela própria impraticabilidade dos seus propósitos. Este projecto chegou, inclusivamente, a ver efectivada a sua representação gráfica, na qual a zona de influência portuguesa aparecia colorida a cor-de-rosa – o denominado *Mapa Cor-de-Rosa*. Mas as ambições do idílico projecto português da África Meridional Portuguesa, que tinha como finalidade ligar as duas costas de Angola a Moçambique, contrariava frontalmente o objectivo expansionista da Grã-Bretanha que pretendia ligar o Cabo ao Cairo – designado de projecto de «Cecil Rhodes» – gerando-se um conflito diplomático onde as relações entre estes dois países, tradicionalmente aliados, se encontraram muitas vezes numa situação de iminente ruptura, que acabaria por culminar no *Ultimatum* Inglês (1889)³⁸. Era o fim do “mapa cor-de-rosa” e do sonho da «África Meridional Portuguesa». No essencial, estava traçado aquele que seria o mapa político da África portuguesa até à descolonização em 1975.

Não alheio às pressões que se faziam sentir no contexto internacional em que se movia, Portugal jogava com as armas que disponha contra as ameaças que pesavam sobre o seu frágil império. A capacidade de defesa dos interesses de Portugal em África, condicionadas que estavam desde sempre pela escassez de recursos materiais e humanos, ficavam mais limitadas à medida que os interesses das grandes potências europeias se deslindavam no horizonte, adquirindo cada vez maior expressão através de “acções premeditadas” ou do “aproveitamento oportuno” de circunstâncias controversas. Procurando atenuar essas limitações e inerentes condicionalismos, nomeadamente no contexto geopolítico e geoestratégico euro-africanos, Portugal conseguiu gerir de forma positiva a sua capacidade

³⁶ Seria impossível no âmbito deste trabalho desenvolver com profundidade estas temáticas que, sendo tão complexas e tendo uma importância tão determinante para a compreensão de todo o processo colonial português, dariam substrato para outros trabalhos e reflexões. Deste modo, pretendemos apenas abordá-las como alicerces estruturantes de toda a acção em que se desenrolou a política colonial portuguesa que desde então se encontrava interligada com a das restantes nações europeias. Para um olhar mais científico e detalhado acerca destes temas, ver: SANTOS, V., *A Questão Africana e as Relações Luso-Britânicas 1884 – 1914*, Mem Martins, Universidade Técnica de Lisboa – ISCSP, 2007; TEIXEIRA, Nuno S., “Colónias e Colonização Portuguesa na Cena Internacional (1885-1930)”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, 1998, p:494-520; CAETANO, M., *Portugal e a Internacionalização dos Problemas Africanos (História dum Batalha: da liberdade dos mares às Nações Unidas)*, 3ª edição, Edições Ática, Lisboa, 1965.

³⁷ Sobre o projecto da «África Meridional Portuguesa», ver por exemplo: TEIXEIRA, Nuno S., (1998), “Colónias e Colonização Portuguesa na Cena Internacional (1885-1930)”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.4, p:494-520.

³⁸ Acerca das relações luso-britânicas neste período e sobre o *Ultimatum* Inglês, ver: TEIXEIRA, Nuno S., *O Ultimatum Inglês – Política externa e política interna no Portugal de 1980*, Lisboa, Publicações Alfa, 1990; SANTOS, V., *A Questão Africana e as Relações Luso-Britânicas 1884 – 1914*, Mem Martins, ISCSP – Universidade Técnica de Lisboa, 2007.

de negociação no plano diplomático, através dos vários apoios internacionais que se inscreveram determinantemente na evolução da sua política externa, sempre desenhada «no sentido objectivo da salvaguarda dos interesses portugueses em África, e da elevação do prestígio de Portugal no seio da comunidade política europeia» (Santos, 2007, p:24).

No decorrer da I Grande Guerra, as colónias e a questão colonial permaneciam no centro do debate político em Portugal, tanto do plano interno, como no plano internacional. Com as últimas cartadas da I Guerra Mundial a dividir e a devastar a Europa, Portugal entra no campo de batalha europeu para “salvar as colónias” e “salvaguardar o império”, no momento das conferências de paz (Teixeira, 1998; Alexandre, 1998). Apesar de alguns autores defenderem que a tese colonial poderá ser insuficiente e incompleta, é esta a que melhor sustenta a entrada de Portugal na guerra, enquanto *estratégia* utilizada perante a ameaça presente. No entanto, não deixam de estar presentes, conforme salienta Teixeira (1998, p:515-516) outros factores de ordem interna (a estratégia intervencionista do republicanismo radical) e internacional (a condicionante europeia e peninsular). Frustrado o objectivo europeu, Portugal conseguiu contudo preservar os seus propósitos coloniais, mantendo a integridade territorial das suas colónias em África. Mas em breve sobre a nação recairiam as ameaças de uma “nova regra” relativa às actividades coloniais, sob a tutela da recém criada Sociedade das Nações³⁹ (Teixeira, 1998, p:518-520).

Estas novas normas ditavam que as metrópoles «deveriam desenvolver e civilizar [os respectivos territórios ultramarinos] em nome e em prol da comunidade internacional». Com efeito, tanto bastou para fazer renascer em Portugal o fantasma da “expropriação do império” que sobre si pesava perante a incapacidade para fazer cumprir a sua nobre missão. Reais ou imaginários, estes perigos suscitaram em Portugal um amplo «Movimento para a Defesa das Colónias», promovido pela Sociedade de Geografia de Lisboa, integrando e permitindo aproximar entre si sectores políticos muito diversos. A ideia também partilhada nesta fase pela quase totalidade das elites políticas portuguesas, de que a «missão de Portugal no mundo» e a sua «finalidade histórica» estavam na acção colonizadora, sendo por isso o império vital à própria sobrevivência da nação, contribuiu para um unir de forças contra a generalizada descrença em torno da incapacidade do regime defender e fazer prosperar o império. Deste episódio podemos constatar uma vez mais a força e unanimidade colectiva, que se reúne em torno de um consenso entre os vários estratos da sociedade, sempre que se vislumbram ameaças ao império (Alexandre, 1998b, p:140-141).

³⁹ Estes perigos podem ser entendidos no sentido da ameaça de uma intervenção da Sociedade das Nações que, com o estabelecimento de um mandato, pusesse fim à tutela de Portugal sobre os seus territórios ultramarinos.

Em jeito de síntese, poderemos então concluir que as linhas orientadoras da política externa portuguesa nos finais do século XIX e inícios do século XX, devem ser entendidas numa perspectiva “multidimensional”, não podendo ser descurado o facto de que existe uma relação intrínseca entre as questões de política interna e a evolução das forças exógenas exercida no contexto internacional, que a influenciam fortemente. Este facto faz com que nos demos de conta que, deste modo, «as acções da política externa surgem com carácter reactivo, motivadas pela necessidade, e concretizadas em termos de respostas efectivas, circunstanciais e específicas, (...), e que a salvaguarda dos interesses nacionais, consequentemente exige» (Santos, 2007, p:153). Na última década do século XIX, no que concerne à África e à Europa, a política portuguesa desenvolveu-se segundo «**estratégias complementares**» que ao mesmo tempo que procuravam solucionar os problemas coloniais e as decorrentes questões financeiras, não negligenciava os interesses nacionais do país. Na transição para o novo século, Portugal ganha destaque na cena internacional devido às «**potencialidades geoestratégicas**» dos seus territórios ultramarinos (Santos, 2007, p:155).

A crise colonial instaurada em meados da década de 20’ do século XX, inscreveu-se numa aparente acalmia interna e relativa estabilidade social trazida com a implantação da República, mas a batalha colonial estava prestes a redefinir uma vez mais os seus contornos em consequência dos acontecimentos decorrentes do golpe militar de 28 de Maio de 1926: «é sobre essa herança colonial da República que o Estado Novo de Salazar fará renascer o mito do império» (Teixeira, 1998, p:520).

1.3. – A HERANÇA HISTÓRICA DE UM DISCURSO ENTRE A INSTRUMENTALIZAÇÃO DE UMA «MÍSTICA IMPERIAL» E A APROPRIAÇÃO DO «LUSO-TROPICALISMO».

*«Albeios a todos os conluios, não vendemos, não cedemos,
não arrendamos, não partilhamos as nossas colónias»⁴⁰*

Encontrando sustentáculo na máxima proferida por Salazar «descobrimos, civilizamos, colonizamos»⁴¹ por ocasião da Exposição do Mundo Português (1940), a política portuguesa promove o seu papel na África “lusófona”, ancorada às ideologias e mitos que a originaram. O período que sucede à emergência do Estado Novo irá, de certa maneira, sustentar o modo como todo este processo se desenvolveu, perpetuando e repercutindo-se no tempo e nos discursos políticos de promoção de uma relação “excepcional” entre portugueses e africanos.

Sem nunca ter posto os pés em África, Salazar encarna uma *certa ideia* colonial e, através desta, uma *certa ideia* de Portugal: a de um Portugal «pluricontinental» que, graças às suas colónias, seria um grande país na cena internacional. Contudo, não é imediato o interesse de Salazar pela questão colonial, que só se manifestaria algum tempo após a sua nomeação para ministro das Finanças (em Abril de 1928), perante a necessidade que surgiria logo no início da nova década, de acumular à sua pasta de ministro das Finanças a de ministro interino das Colónias. Porém, Salazar encara esta como uma situação provisória: «A minha passagem por este Ministério não será duradoura. (...) Ocupo a pasta das Colónias por imperiosa necessidade do momento»⁴². Tratava-se, num período capital para o seu futuro político, de provar simultaneamente a força das suas convicções nacionalistas e coloniais. Conforme sublinhou V. Alexandre, «esta intervenção do ministro das Finanças no âmbito do império – a primeira, a nível governamental, (...) – revela-se um dos momentos decisivos da sua estratégia de poder» (Alexandre, 1993, p:1135). A instrumentalização da questão colonial engendrada por Salazar, na estratégia da conquista do poder, iria adquirir uma nova visão perante a criação do Acto Colonial⁴³. Inscrita que estava na realidade

⁴⁰ Palavras de Oliveira Salazar, numa nota oficiosa datada de 29 de Janeiro de 1937, cit in LÉONARD, Y., 1999a, p:23.

⁴¹ Palavras do discurso de Salazar aquando da abertura das comemorações dos Centenários, a 4 de Junho de 1940, cit in LÉONARD, Y., 1999b, p:31.

⁴² Palavras de Salazar na tomada de posse enquanto Ministro interino das Colónias, cit in SILVA, A.E.D., 1989a, p:112.

⁴³ O Acto Colonial foi aprovado pelo Decreto nº18 570, de 8 de Julho de 1930, publicado no *Diário do Governo*, nº156.

portuguesa, Salazar não tardaria a aperceber-se da importância das vertentes política e administrativa da questão colonial. A entrada em vigor do Acto Colonial veio assinalar uma nova fase nas questões coloniais, a que se designou de «imperial», de cariz fortemente «nacionalista», «integracionista» e «centralizadora» (Castelo, 1998, p:45). Segundo palavras de Armindo Monteiro, então Ministro das Colónias e defensor da «ideia do império»: «o passado e o presente fazem de nós uma nação imperial (...). Portugal pode ser apenas uma nação que possui colónias ou pode ser um império»⁴⁴.

A expressão do que o Acto Colonial representava na sua essência mostra-se desde logo expressa no artigo 2º, com uma afirmação doutrinária que é uma reafirmação do clássico direito à colonização: «É da essência orgânica da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos e de civilizar populações indígenas que neles se compreendam (...)»⁴⁵. De acordo com as palavras do então defensor do Acto, Henrique Galvão: «pela primeira vez na nossa história, o Estado define a nossa função histórica e a toma como base da sua administração»⁴⁶. Sem ignorar as implicações financeiras e económicas que a crise colonial comportava, Salazar começa a dar maior enfoque à sua dimensão política, onde pela primeira vez num texto jurídico desta natureza se conferia um «valor constitucional à missão colonizadora», concebida como inerente à identidade da nação portuguesa: «na nossa ordem política, a primeira realidade é a existência independente da Nação Portuguesa, com o direito de possuir fora do continente europeu, acrescendo à sua herança peninsular, por um imperativo categórico da história, pela sua acção ultramarina em descobertas e conquistas, e pela conjugação e harmonia dos esforços civilizadores das raças, o património marítimo, territorial, político e espiritual abrangido na esfera do seu domínio ou influência»⁴⁷. Daqui se poderá depreender que a própria existência de Portugal dependia do exercício da função colonizadora (Castelo, 1998, p:52).

Um outro factor importante, que condicionava a definição e a condução desta política imperial, era o contexto internacional. Citando Armindo Monteiro (...) «a paz de Versalhes abriu em Portugal uma época de grande interesse pela vida ultramarina, dando-nos a temporária continuação pacífica da nossa velha soberania nas províncias de além-mar»⁴⁸.

⁴⁴ Armindo Monteiro (1933), cit in SILVA, A.E.D., 1989a, p:137; CASTELO, C., 1998, p:47.

⁴⁵ Artigo 2º do Acto Colonial, cit in SILVA, A.E.D., 1989a, p:118; CASTELO C., 1998, p:46.

⁴⁶ Palavras de Henrique Galvão em defesa do Acto Colonial, cit in SILVA, A.E.D., 1989a, p:122-123.

⁴⁷ Discurso de Salazar sobre os «Princípios Fundamentais da Revolução Política», de 30 de Julho de 1930, cit in SILVA, A.E.D., 1989a, p:133-134.

⁴⁸ Armindo Monteiro (1942), cit in LÉONARD, Y., 1999a, p:22.

Esta instrumentalização da política imperial na cena internacional reflectia, antes de mais, uma «mística imperial» que o Estado Novo não tinha cessado de propagar, revelando-se um factor de consenso que actuava como ideal mobilizador e que, simultaneamente, conferia legitimidade à «missão histórica de colonizar e de civilizar». Deste modo, a «mística imperial» dispunha de um terreno fértil para prosperar no Portugal da década de trinta. O objectivo era então o de produzir uma imagem e um discurso positivos acerca do império⁴⁹, convencendo os Portugueses de que, para retomar uma fórmula de Armindo Monteiro, «é no ultramar que residem o verdadeiro ideal português e o futuro da nação»⁵⁰, contra a ideia ainda presente no imaginário colectivo português de que África representava «terra de degredo». O período que se seguiu à entrada em vigor do Acto Colonial iria caracterizar-se não só pela «autonomia financeira» e «descentralização administrativa» nas colónias, mas essencialmente, pela promoção do nacionalismo e pela efectivação da «política imperial» (Castelo, 1998, p:63-65).

No caso português, a sacralização da ideia de império estabelecia uma estreita ligação com a questão colonial, o regime e a identidade nacional. Ao contrário do que sucedeu noutros países europeus, o nacionalismo português (da República ao Salazarismo) foi, regra geral, de cariz imperialista (Alexandre, 2000; Castelo, 1998). Este “sentimento nacional”, elemento indissociável, tal como vimos, de toda a conjuntura que se vivia, era claramente visível nas afirmações proferidas por Salazar no seu célebre discurso do 28 de Maio de 1936: «Sem receio colocamos o nacionalismo português na base indestrutível do Estado Novo; (...) porque somos exemplo vivo de como o sentimento pátrio, pela acção exercida em todos os continentes, serviu o interesse da Humanidade. Vocação missionária se tem podido chamar a esta tendência universalista, profundamente humana do povo português, devido à sua espiritualidade e ao seu desinteresse»⁵¹.

Apesar das esperanças nascidas com o fim da II Grande Mundial, os ideais do regime permaneciam, no seu essencial, inalteráveis. O «império» permanecia o elemento preponderante da visão geopolítica e *geoestratégica* de Salazar, pois segundo o chefe de Estado, era unicamente graças às suas colónias que Portugal podia continuar a desempenhar um papel na cena internacional e não ser visto apenas como um país

⁴⁹ A este propósito, verificaram-se inúmeras manifestações consagradas às colónias (presente nas várias exposições realizadas), assim como toda uma propaganda colonial que teve como expoente máximo a exaltação de um mapa elaborado por Henrique Galvão, intitulado «Portugal não é um país pequeno» – em que se sobreponha ao mapa da Europa (que abrangia a Alemanha, França, Espanha e Europa Central), os territórios que compõem o todo que era Portugal, demonstrando assim a sua grandeza em proporção à Europa.

⁵⁰ Armindo Monteiro (1942), cit in LÉONARD, Y., 1999a, p:25.

⁵¹ Palavras de Salazar, cit in LÉONARD, Y., 1999b, p:32.

periférico. Neste jogo que se continuava a jogar a várias frentes, o mais importante era preservar intactas a *influência* e a *presença* de Portugal no seu império. Mas a conjuntura que se apresentou no pós-Guerra balizou os propósitos esperançosos à exaltação da «mística imperial». Em matéria de (des)colonização o Estado Novo recusava reger-se pelos princípios conferidos pela Carta das Nações Unidas, assim como seguir a via que países como a Inglaterra ou a Holanda pareciam querer impor. A este propósito, no seu discurso de 11 de Julho de 1947, Salazar reforçava: «No meio das convulsões presentes nós apresentamo-nos como uma irmandade de povos, cimentada por séculos de vida pacífica e compreensão cristã, comunidade de povos que, sejam quais forem as suas diferenciações, se auxiliam, se cultivam e se elevam, orgulhosos do mesmo nome e qualidade de Portugueses»⁵².

Aquando da apresentação do projecto de revisão constitucional do Acto Colonial, em 1950, Salazar evidenciava no seu discurso alguns ataques aos organismos internacionais, reforçando o seu desprezo pelo ambiente anticolonial que se fazia sentir: «Partimos da convicção de que melhor iria o mundo se ele apreciasse com justiça o processo histórico da colonização que, em virtude de circunstâncias especiais ou vocação assinalada, faz parte integrante da vida e missão de algumas nações. Isso seria mais meritório do que empenhar-se em dividir ou anemizar soberanias, que tudo são processos de enfraquecer pontos de apoio do mundo. Ao fazermos o nosso exame de consciência – nós, velho povo colonizador, com mais humanitarismo prático que o que escorre do idealismo de alguns cenáculos, nós, que reconhecemos as deficiências e até erros na acção desenvolvida – temos a orgulhosa sinceridade de nos ufanar dela e de concluir que, mesmo quando precisemos de ajudas, podemos dispensar tutelas»⁵³.

Ainda no início dos anos 1950', o regime procura reorientar a sua política colonial, doravante denominada de «ultramarina». Perante o carácter vital que a presença portuguesa no ultramar representava para a própria sustentação do regime, tornava-se premente encontrar uma solução que se adaptasse às encruzilhadas do tempo que se descortinava, sem nada sacrificar quanto ao *essencial*. Esta «solução» iria assumir-se sob duas formas: por uma via jurídica, com o Acto Colonial agora revogado⁵⁴, que definia os contornos da

⁵² Palavras de Salazar, cit in LÉONARD, Y., 1999b, p:34.

⁵³ Oliveira Salazar (1951), cit in SILVA, A.E.D., 1989a, p:148.

⁵⁴ Sem que Salazar o tivesse aceite de boa vontade era, pois, sob a pressão externa dominada pelo vento da descolonização que a revisão de 1951 tinha sido concebida e aprovada (a 1 de Maio de 1951). Neste novo cenário procedeu-se à alteração de algumas denominações, já anteriormente propostas por Cunha Leal, na década de 1930' – deste modo, as «colónias» portuguesas passariam a designar-se por «províncias ultramarinas», e o «Império Colonial Português» passaria a denominar-se «Império Ultramarino Português». No novo quadro jurídico assim definido, Portugal tornava-se uma nação pluricontinental, composta por

política ultramarina; e por via ideológica, com a apropriação de uma «vulgata» luso-tropicalista, inspirada nas considerações ideológicas do sociólogo brasileiro Gilberto Freyre. Deste modo, a reorientação da «política colonial» numa «política ultramarina» não era somente de ordem jurídica ou administrativa. Ela respondia igualmente a novos pressupostos ideológicos.

Ancorada na crença de que o povo português era, *de facto*, um «povo de excepção», a teoria luso-tropicalista, de que o regime se iria apropriar a partir da década de cinquenta, deveria inscrever-se nesta lógica da *excepção* portuguesa, historicizada através de um império que efectuava a osmose entre uma *certa ideia* de Portugal e uma *certa ideia* colonial. O «modo português de estar no mundo», conceito introduzido por Adriano Moreira⁵⁵ no discurso académico nacional nos anos 50, rapidamente se operacionaliza e reproduz na esfera política nacional e internacional. Consciente dos benefícios que estas teorias poderiam acarretar, o regime encarregar-se-ia da sua adaptação e instrumentalização no cerne do discurso oficial do Estado Novo. Corroborando este princípio de que o povo português teria uma «maneira particular» e «específica» de se relacionar com os outros povos e culturas, este era utilizado como elemento de “exclusividade” no conjunto da humanidade (Castelo, 1998 p:13). Com a revisão constitucional de 1951, a ideia de *singularidade* de uma colonização portuguesa encontra um terreno propício para se manifestar, ganhando cada vez mais força junto das autoridades portuguesas, a ponto de lhes servir de “ideologia oficial”. Em matéria colonial, as alterações anunciadas com esta revisão tinham como principal intuito fazer face às pressões externas favoráveis à descolonização e conter potenciais ingerências de organismos internacionais em “assuntos internos”. Esta teoria viria a servir muito oportunamente os interesses de um regime em busca, nomeadamente na cena internacional, de uma «legitimação científica» e de uma «justificação ideológica» para a sua nova política ultramarina. A tónica dominante da nova política passa a ser a «assimilação»⁵⁶ (Castelo, 1998, p:56-58). Era o renascer de uma «mística luso-cristã de integração», iniciada no século XV com D. Henrique, e que novamente dava corpo à política ultramarina portuguesa. Em três décadas (1930-60), o Estado Novo passou de uma «mística imperial» impulsionada por Armindo Monteiro, para uma «mística luso-cristã de integração» agora inspirada por Gilberto Freyre. É através de uma verdadeira defesa «luso-

províncias europeias e por províncias ultramarinas que, por um artifício jurídico, não possuía nem «colónias» nem «territórios não autónomos», no sentido em que a ONU os entendia.

⁵⁵ Ministro do Ultramar, entre 13 de Abril de 1961 e Dezembro de 1962.

⁵⁶ No exercício da sua acção civilizadora, surgiam duas possíveis abordagens ao colonialismo português: a via da «assimilação», em que a acção civilizadora visa integrar a colónia na vida da metrópole, formando com ela uma unidade política moral e económica, em que interesses metropolitanos não se sobrepõem aos da colónia, devendo pelo contrario, ambos agir em prol do interesse nacional – este tem em vista a integração; e a «autonomia», em que a metrópole prepara a colónia para a independência – este tem em vista a separação.

tropicalista» que Salazar sustenta a presença portuguesa ultramarina: «Estamos em África há 400 anos (...). Levamos uma doutrina, o que é diferente de ser levados por um interesse. Estamos com uma política que a autoridade vai executando e defendendo, o que é distinto de abandonar aos chamados “ventos da história” os destinos humanos»⁵⁷. Em poucas palavras se resumia o luso-tropicalismo elevado ao estatuto de «ideologia» de referência, presumivelmente não tanto por convicção profunda de Salazar, mas sobretudo por “cálculo político”. Se na década de 1930’ as questões coloniais não pareciam ser ainda uma prioridade para o chefe de Estado, evocando-as apenas sob o prisma do nacionalismo e no âmbito da sua ascensão política, na década de 1960’ a metamorfose fazia-se não por um ideal, mas por um “cálculo de oportunidade”. Paradoxalmente, esta exaltação da «mística luso-cristã de integração» tornar-se-ia o pesadelo de um Portugal condenado «a uma solidão tão orgulhosa quanto estéril» (Léonard, 1999b, p:43).

Frequentemente o «luso-tropicalismo» foi usado de forma mais ou menos explícita, como suporte «científico» que sustentou a argumentação da diplomacia portuguesa, nos anos decorrentes. Reforçando a conclusão que Castelo nos oferece, as teses de G. Freyre serviram, melhor do que quaisquer outras, os interesses político-ideológicos da política externa portuguesa. Todavia, isto não fez com que estas tivessem sido integralmente adoptadas como “discurso oficial” do Estado Novo, uma vez que o pano de fundo que legitimou a sua apropriação foi sempre de cariz profundamente nacionalista. Deste modo, o que se verificou foi o «veicular [de] uma versão simplificada e manipulada da tese gilbertiana» que, conforme comprova Cláudia Castelo, não traduzia todo o sentido do luso-tropicalismo, que não se cingia apenas ao que foi propagado⁵⁸ (Castelo, 1998, p:139). No fundo, podemos dizer que o luso-tropicalismo foi politizado, ou seja, daquilo que na sua essência era um conceito eminentemente cultural, adoptou-se o sentido (que embora contrario à prática), chamou a si a teoria de G. Freyre para uma verdadeira “politização do luso-tropicalismo”. Como ideologia e como discurso de referência, o «luso-tropicalismo» rapidamente passaria à posteridade, tendo servido essencialmente de argumento que permitiu ao regime defender-se na cena internacional em matéria de colonização, e assim responder aos ataques e críticas cada vez mais presentes por parte da ONU. Poderemos então advertir que a apropriação e o êxito das teorias luso-tropicalistas, ao serviço de interesses político-ideológicos resultaram, em última análise, de **imperativos de política externa portuguesa** – facto que provavelmente não se teria verificado se não fosse a

⁵⁷ Palavras de Salazar, cit in LÉONARD, Y., 1999b, p:42-43.

⁵⁸ Para uma mais ampla, quanto possível, compreensão e desenvolvimento da temática relativa à recepção e apropriação do luso-tropicalismo em Portugal – consultar obra Castelo, C., (1998), «*O Modo português de estar no mundo*» *O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*, Porto, Edições Afrontamento.

emergência de uma conjuntura internacional favorável às políticas anticoloniais e aos processos de descolonização (Castelo, 1998, p:14).

Era visível que a nova conjuntura internacional trazia mutações profundas, que os Estados deveriam reconhecer e operacionalizar, com vista a um ideal de paz e harmonia na Europa romantizado por crenças e expectativas que na prática tardariam a efectivar-se. Apesar de ter sido criada logo em 1945, Portugal só muito tardiamente concretizou a sua entrada na Organização das Nações Unidas. A admissão portuguesa apenas foi aceite a 14 de Dezembro de 1955⁵⁹, e mediante a promessa de Portugal não se encontrar a administrar territórios que entrassem na categoria indicada no 73º artigo da Carta das Nações Unidas⁶⁰. Tendo garantido este cumprimento, Portugal voltava a encontrar-se numa situação delicada e instável no contexto internacional devido às suas «colónias», agora rebaptizadas de «províncias ultramarinas». Com esta garantia o Estado assumia, no plano interno, «uma posição coerente (...), que desafia a corrente política mundial» e, no plano externo, rompia «as coordenadas em que se [estava] movendo a comunidade das nações». Com isto sintetizava-se a ideia de que «Portugal não tem vocação para a independência separada», uma vez que «o governo português se arroga o exclusivo de interpretar e aplicar a sua ordem constitucional e que neste domínio não admite interferências alheias / (...) não [submetendo] a sua administração ultramarina a qualquer sistema de censura internacional»⁶¹. De facto, os anos de 1959 e 1960 seriam terminantes para a política ultramarina e para a política externa portuguesa. A descolonização tornara-se irreversível e esbatiam-se agora as últimas resistências belga, francesa e espanhola. Só o governo português se mantinha intransigente. A demanda viria agora a ser travada com a ONU, num longo percurso que Portugal atravessaria «orgulhosamente só» na sua defesa e na sua acção, perante o que Duarte Silva designou de “o litígio entre Portugal e a ONU” (Silva, 1995).

⁵⁹ Portugal faz a sua primeira tentativa de adesão à ONU, embora tardia devido à conjuntura da Guerra Fria, em 1946 (tendo esta sido vetada pela URSS). Só quase uma década mais tarde, veria alcançados os seus propósitos no âmbito internacional, mas que muitas implicações ainda iriam trazer a Portugal.

⁶⁰ O artigo 73º do Capítulo XI – “Declaração sobre os Territórios Não Autónomos” –, referia que os membros das Nações Unidas com responsabilidades na administração de territórios cujos povos ainda não se governassem a si próprios, deveriam reconhecer o princípio do primado dos interesses dos povos desses territórios e aceitar, como missão sagrada, a obrigação de promover o seu bem-estar dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na respectiva Carta. Este artigo estabelecia então que os países membros da ONU tinham o dever, perante os «territórios não autónomos», de «desenvolver [o respectivo] autogoverno, tendo em devida consideração as aspirações políticas dos povos e assisti-los no progressivo desenvolvimento das suas livres instituições políticas». Para um maior aprofundamento deste assunto, ver: SILVA, A. E. Duarte, “O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974), *Análise Social*, Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, vol. XXX (130), 1995, (1º), p:5-50; CASTELO, C., *«O modo português de estar no mundo» - o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*, Porto, Ed. Afrontamento, 1998.

⁶¹ Palavras de Franco Nogueira, cit in SILVA, A.E.D., 1995, p:5.

No início da década de 1960', o ano de 1961 seria particularmente marcante e agitado para Portugal. Na esfera colonial, inicia-se a guerra em Angola e a União Indiana ocupa os domínios portugueses a oriente (Goa, Damão e Diu). A nível internacional, o país encontrar-se praticamente isolado no seio da ONU, multiplicando-se as moções contra o colonialismo português. Porém, apesar deste manifesto isolamento, no plano das relações bilaterais o regime beneficiou de um largo apoio militar por parte de algumas potências internacionais, o que foi determinante para o êxito da sua *persistente* política de defesa e desenvolvimento económico e social das províncias ultramarinas (Silva, 1995, p:27-28). Na prática, o governo português beneficiava de dois tipos de apoio: uns «abertos e poderosos», entre eles a África do Sul e a Rodésia do Sul; e outros «discretos, mas não menos eficazes», entre eles os grandes países ocidentais da NATO (EUA, Grã-Bretanha e RFA). É exactamente no combate a esse *relativo* isolamento do regime na cena internacional, que o «lusotropicalismo» seria muitas vezes invocado pela diplomacia portuguesa, no sentido de sensibilizar os organismos internacionais para a especificidade da colonização portuguesa, assim como para fazer apelo à unidade «pluricontinental» e «plurirracial» da nação portuguesa. (Léonard, 1999b, p:45). Nesta óptica, Salazar permanecia imperativo nos seus ideais: «a nossa linha de rumo é-nos traçada pela História de séculos que moldou a Comunidade Portuguesa na sua feição euro-africana»⁶². Na mesma linha de raciocínio, rematava Adriano Moreira, em defesa da linha de conduta a que Portugal estava “destinado” desde a Expansão: «A mensagem com que, de súbito, iluminamos o Mundo até aos seus recantos mais longínquos proclamou ao mesmo tempo a igualdade do género humano e a dignidade do homem independentemente da sua cor, raça ou civilização, e impôs-nos uma maneira de estar no Mundo em que o respeito pelas culturas alheias foi traço característico que sempre prevaleceu»⁶³.

Com o afastamento de Salazar, a entrada de Marcello Caetano no poder (em Setembro de 1968) faz nascer a esperança de uma mudança na política colonial portuguesa e, conseqüentemente, uma evolução em prol da «autodeterminação dos povos» nos territórios até então sob sua administração (Silva, 1995, p:33-36).

De uma forma geral, podemos concluir que apesar das reformas postas em prática ao longo da década de 1960', a situação de Portugal continuava a agravar-se. A “questão colonial”, que predominava nos discursos desde os anos 50' como o grande enfoque das negociações, tomara uma proporção colossal na sociedade portuguesa, tanto a nível interno como

⁶² Palavras de Salazar, cit in SILVA, A.E.D., 1995, p:32.

⁶³ Ministério do Ultramar (1961), cit in CASTELO, C., 1998, p:62.

externo. Marcello Caetano não conseguira fazer cumprir as expectativas de renovação e abertura que tinham crescido à sua volta e as opiniões no seio do regime dividiam-se. É neste contexto de pressão e impasse que Caetano se vê obrigado a procurar uma «via intermédia» – definida como «autonomia progressiva»⁶⁴ –, na tentativa de conciliar «integracionistas» e «partidários da autonomia». Apesar deste ligeiro avanço no aspecto político-administrativo, no plano das *ilusões* a assimilação continuava a ser fomentada, pois o mais importante continuava a ser manter a «unidade nacional». Até ao limite Caetano escudou-se num discurso de índole claramente luso-tropicalista, «na defesa de uma *suposta* sociedade pluricontinental e multirracial» (Castelo, 1998, p:66-67).

No dealbar da nova década, o grande fracasso no diálogo com a ONU devia-se, fundamentalmente, à política colonial de Lisboa que se mantinha como um desafio não só às Nações Unidas, como à própria evolução do mundo contemporâneo. Contra todas as probabilidades, de país económica e politicamente subdesenvolvido, Portugal permanecia implacável na renúncia do velho sonho, na ilusão de um império que já nada tinha de majestoso, nem de proveitoso (Silva, 1995, p:39).

O 25 de Abril possibilitou pôr termo ao longo litígio entre Portugal e a Organização das Nações Unidas. Em Junho de 1974, o então Secretário-Geral da ONU, Kurt Waldheim, recebeu a “missão de observação” portuguesa, composta por Jorge Sampaio e João Cravinho, através dos quais ficou patente uma nova atitude do governo português para com a Comissão de Descolonização, mostrando que Portugal estava «**disponível para cooperar**» em esta Comissão⁶⁵. Reconhecendo as imposições do direito internacional relativamente à descolonização, em seguida o governo português «reafirmava as suas obrigações» e «decidia cooperar» plenamente com a ONU na aplicação de todas as disposições da Carta⁶⁶ e demais resoluções referentes aos territórios africanos até então sob administração portuguesa.

Com o advento da democracia e da descolonização Portugal teria de travar novas lutas de afirmação dos seus propósitos nacionais e internacionais, tema que será retomado no capítulo III.

⁶⁴ Esta «autonomia progressiva» viria a ser consagrada na revisão constitucional de 1971, apesar das divergências de opinião na Assembleia Nacional.

⁶⁵ O reconhecimento efectivo de Portugal das normas e princípios internacionais, relativos ao direito dos povos à autodeterminação e aceitação das resoluções da ONU referentes aos territórios não autónomos sob administração portuguesa, iria ser formalizada por uma *comunicação* solene do governo português à ONU, em decorrência da nova lei constitucional nº 7/74, de 27 de Julho de 1974 e da declaração do presidente Spínola de 27 de Julho. Ver Silva, A. E. Duarte, 1995, p:45-47.

⁶⁶ Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral da ONU – Declaração de Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais, de 14 de Dezembro de 1960.

CAPÍTULO II – AS NOVAS REALIDADES DA CONJUNTURA INTERNACIONAL NO FINAL DA II GUERRA MUNDIAL E A EMERGÊNCIA DA COOPERAÇÃO NO SEIO DE UMA NOVA ORDEM INTERNACIONAL.

2.1. - CONTEXTUALIZAÇÃO DO FENÓMENO «COOPERAÇÃO» E «DESENVOLVIMENTO» NO NOVO CENÁRIO EUROPEU: VELHOS FRACASSOS, NOVOS SENTIDOS.

«Não é claro nem existe consenso sobre o que seja “Desenvolvimento” nem se a “Ajuda” contribui, e em que medida, para o Desenvolvimento»⁶⁷

O fim da II Guerra Mundial e a emergência de uma Nova Ordem Internacional acarretaram uma pluralidade de transformações até então desconhecidas às relações internacionais. A descolonização, o nascimento de novos estados, a liberalização das economias e a abertura dos mercados, as alianças regionais, a cooperação entre Estados e o aparecimento de novos actores internacionais (inter-governamentais e não governamentais), despertaram consciências adormecidas e alimentaram novos olhares sobre o mundo. A estes novos actores, intervenientes privilegiados no quadro internacional, aliou-se o despertar de um imperativo moral, originário do Iluminismo, de apelo à necessidade de se criarem novos mecanismos de união, solidariedade, igualdade e cooperação entre os povos.

Resultante de um subproduto instituído por esta *Nova Ordem* saída do pós-guerra, a «cooperação» enquanto conceito operativo surge como um fenómeno recente, tendo-se tornado um elemento fundamental e indispensável às relações internacionais contemporâneas. Diferentes visões poderão acrescentar algo de enriquecedor a este conceito que, numa abordagem simplista, peregrina entre significações de “acto de cooperar”, “colaborar” ou “prestar auxílio para um fim comum”, envolto num semblante de “solidariedade”. Mais do que reduzi-la a uma definição estática, importa aqui demonstrar os vários âmbitos da sua acção e do seu alcance enquanto instrumento privilegiado para a compreensão do tipo de *relações* e de *interesses* que movem os Estados na arena internacional.

De uma forma geral e consensual, a cooperação refere-se à «transferência de recursos de um país para o outro **a fim de promover o desenvolvimento do país receptor**», podendo ser entendida como «uma forma organizada de acção, prosseguindo objectivos e interesses comuns a duas ou mais partes» e que deverá ser «voluntária, não competitiva e

⁶⁷ OPPENHEIMER, J., [et al.], 1990, p:19.

não conflitual» (Monteiro, 2001, p:63-76). Afonso acrescenta ainda que a cooperação «é a criação de mecanismos e o estabelecimento de laços de solidariedade, para compensar o fosso cada vez maior, entre Países Desenvolvidos e Países em Vias de Desenvolvimento». Considerando que estas relações são sobretudo estabelecidas entre estes dois grupos de países, estas transformam-se muitas vezes «em relacionamentos cuja igualdade dos interlocutores é questionável, e em que os interesses de uns se sobrepõem aos dos outros» (Afonso, 1995, p:13-14).

Com um enquadramento distinto, relativamente ao alcance que lhe foi dado posteriormente, o Plano Marshall⁶⁸, criado em 1948, é consensualmente tido como o primeiro projecto de cooperação internacional entre um Estado (economicamente mais forte) e um conjunto de países em situação de fragilidade económica. Este ano foi igualmente determinante para «a consagração e o reconhecimento oficial pelas instâncias internacionais do desenvolvimento ajudado e planeado do exterior» (Afonso e Fernandes, 2005, p:26). Para a concretização do Plano foi fundada, ainda em 1947, a Organização Europeia de Cooperação Económica, que viria mais tarde, em 1961, a designar-se como Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE),⁶⁹ designação que se mantém até aos dias de hoje. Concebida para ser impulsionadora de uma nova era económica e social, a OCDE «possibilita aos seus Estados membros discutir, analisar e definir o modo como as suas políticas económicas e sociais poderão ser desenvolvidas de uma forma mais harmoniosa e eficiente»⁷⁰.

Ainda em 1961, no âmbito da OCDE, é fundado o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)⁷¹, reunindo agências de 22 países doadores⁷², criado com o intuito de tratar questões ligadas à cooperação com os Países em Desenvolvimento (PED), coordenando esforços e recursos internacionais em prol destes países e procurando melhorar a eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento dos Estados-Membros (Oppenheimer 1990; Afonso 1995). Numa

⁶⁸ O plano Marshall consistiu no programa de apoio dos EUA à recuperação das economias dos países europeus, profundamente destruídos pela II Guerra Mundial. Mas o plano respondia também às ameaças que a crise europeia representava para o futuro do capitalismo, ameaçando a própria economia norte-americana que se via confrontada com a possibilidade de expansão do comunismo. Visto como uma das iniciativas pioneiras de integração europeia, através deste anularam-se barreiras comerciais e criaram-se instituições próprias para uma coordenação da economia a nível continental. A iniciativa recebeu o nome do então Secretario de Estado americano, George Marshall.

⁶⁹ Ou, na sigla inglesa, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

⁷⁰ IPAD, [online], (disponível em – ver nota i).

⁷¹ Ou, na sigla inglesa, DAC (Development Assistance Committee).

⁷² Os países membros do CAD são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canada, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Inglaterra, EUA e a Comissão Europeia.

concepção mais precisa, o CAD tem como finalidade «coordenar os esforços e os recursos internacionais a favor dos países receptores da ajuda, de modo a que estes possam atingir um desenvolvimento económico e social durável, participem na economia mundial, sejam responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento e reforcem a capacidade das respectivas populações na diminuição do seu nível de pobreza»⁷³.

No término da década de 60', este Comité especializado da OCDE adoptou o termo de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), cuja definição oficial se mantém inalterada desde 1972, e que assenta num «conjunto de recursos humanos, financeiros e materiais que, sob a forma de donativos ou empréstimos, são transferidos para os PVD (Países em Vias de Desenvolvimento) directamente pelos organismos estatais do país doador ou, de forma indirecta, através dos vários organismos multilaterais financiados pelos países doadores» (Monteiro, 2001, p:63). Nas relações internacionais, a APD é a expressão que normalmente se utiliza quando se fala de cooperação entre Estados, ou entre Países Desenvolvidos ou ainda entre Países em Vias de Desenvolvimento⁷⁴.

No entanto, para que seja considerada como tal, a APD deverá obedecer a determinados parâmetros, tais como: a) ser canalizada por agências oficiais, ou seja, pelo sector público (incluindo organismos regionais ou locais); b) contribuir para promover o desenvolvimento económico e melhorar o nível de vida dos países receptores a longo prazo; c) constituir uma transferência de recursos sob a forma de donativo ou empréstimo em condições muito mais favoráveis que as do mercado (com um grau de liberalidade de pelo menos 25%); d) e o país beneficiário deve constar da lista dos países em desenvolvimento elaborada pelo CAD (Afonso, 1995; Afonso e Fernandes, 2005; Monteiro, 2001). Em sentido lato, a APD traduz-se então na transferência de recursos, entre o Norte e o Sul, provenientes de meios públicos ou de organizações inter-governamentais, concedidos em condições mais favoráveis do que as do mercado, comportando uma parte de subsídio que deverá contribuir para o desenvolvimento (Oppenheimer, 1990; Afonso, 1995).

No fervilhar desta *necessidade* de promover o «desenvolvimento» dos países mais carenciados, facilmente se aplicavam, indiferenciadamente, conceitos como «cooperação», «ajuda» ou «assistencialismo», sem o mínimo de precisão acerca do que se estava afinal a tratar. Deste modo, apesar de se verificar uma forte tendência para a cooperação ser muitas

⁷³ IPAD, [online], (disponível em – ver nota ii).

⁷⁴ É apenas nesta década que as atenções se viram para os Países em Vias de Desenvolvimento (PVD). Até então, ainda como territórios coloniais, a «assistência» de que beneficiavam era da responsabilidade das potências colonizadoras. Com a emergência das independências na década de 60', novos interesses passaram a regular o tipo de relacionamento entre estes países no panorama internacional.

vezes entendida como sinónimo de «ajuda», falar de cooperação internacional é falar sobretudo de APD, mas não só. A este propósito, Monteiro chama à atenção para algumas das particularidades que as distinguem, no sentido em que a «cooperação» remete para uma relação de reciprocidade; enquanto que a «ajuda» envolve apenas o doador, sem que se espere uma contrapartida por parte do receptor. Mas na maior partes dos casos, a APD constitui essencialmente um «meio por excelência para se realizarem transferências de tecnologias ou de recursos materiais, para se corporizar determinado projecto, para apoiar certo investimento, ou ainda para se atenuar o sacrifício e o sofrimento de determinada sociedade fustigada pela fome ou pela seca» (Monteiro, 2001, p:64).

Perante o cenário descrito, facilmente conseguimos antever que muitas têm sido as críticas feitas à APD, e que pretendem demonstrar que a ajuda «não tem só defensores nem traz só benefícios». Esta desenvolve também alguns «efeitos não desejados e perniciosos ao desenvolvimento dos povos». Nesta abordagem, há autores que defendem que a «ajuda» gera, no país receptor, a dependência económica, o “negócio da caridade” e a corrupção ligada à distribuição dos bens e produtos fornecidos. Por outro lado, a «ajuda» encontra também argumentos que vêm nesta uma forma de “neocolonialismo” e, por isso, fruto de interesses. Este sentimento de que se está a “*fazer um favor*” aos países carenciados vai contra os próprios princípios da ajuda, que se espera desinteressada, criteriosa e eficaz. Do mesmo modo, outra das ameaças a que está sujeita é o fomentar a manutenção de regimes políticos locais corruptos, despóticos ou até mesmo de conflitos armados. Deste modo, sugere-se que haja um envolvimento de todos os intervenientes, pois sem o compromisso e o empenho dos governos locais, a ajuda «apenas poderá perpetuar a miséria e a dependência, uma vez que não vai além da resolução pontual de problemas de fome e de emergência» – e mesmo esses, nem sempre consegue mitigar (Monteiro, 2001, p:80-81).

Não obstante os seus defensores e críticos, os seus benefícios e malefícios, existem ainda vozes de esperança. De acordo com Monteiro, no que se refere às relações entre os povos e os Estados, «ainda não se criou sucedâneo capaz de responder, com maior eficácia, aos problemas do desenvolvimento do sul, que são, quer se queira quer não, problemas de toda a Humanidade» (Monteiro, 2001, p:81). Por seu lado, Trindade refere que, embora não possamos ignorar que nem tudo tem corrido conforme desejado e que, em muitos casos, os objectivos propostos não têm sido cumpridos, «a APD continua a ter um papel central no desenvolvimento africano». Não deixa, no entanto, de realçar que «os baixos salários, os fracos recursos, a debilidade dos equipamentos, a falta de pessoal qualificado, a corrupção, o clientelismo, o absentismo, a descrença e a fragilidade persistente das instituições políticas e sociais africanas, não só se constituem como entraves maiores à eficácia económica da

APD, como são cada vez mais o alvo dessa mesma ajuda» (Trindade, 2006, p:137-139). Perante este “*compasso de espera*” que se vive no continente africano, em que o “determinismo pessimista” deu lugar a novas réplicas de esperança, os interesses dos doadores continuam a ditar as estratégias a seguir (Lopes, 1997). Afonso destaca duas das grandes questões que se colocam relativamente à política de Ajuda: por um lado, o desequilíbrio entre o lento crescimento dos orçamentos de APD por parte dos doadores e o rápido crescimento da lista de receptores⁷⁵; e por outro, a mudança nos objectivos dos doadores, em grande parte como consequência do fim dos regimes comunistas na Europa de Leste e ex-URSS, tornando estes países potenciais e reais receptores⁷⁶.

Com maiores ou menores graus de eficácia e de efectivo «desenvolvimento» (conceito que ainda hoje levanta muitas dúvidas e interrogações, conforme veremos no subcapítulo seguinte), a verdade é que a cooperação tem-se mostrado como um instrumento atractivo não só no reavivar de memórias históricas e susceptibilidades altruístas, como também no apelo a uma acção instigadora de mudança para um bem comum global. Apesar da política de Ajuda permanecer ainda muito influenciada por laços históricos, linguísticos, políticos e comerciais, o seu propósito último permanece inalterável década após década, embora por vezes pareça “servir mais a uns que a outros”. A propósito desta relação desigual entre parceiros Renato Cardoso contesta que, «Com África fala-se de cooperação. Não se discute desenvolvimento. Assim se exprime a hierarquia existente entre as partes»⁷⁷. Não obstante certas evidências, o expoente máximo a alcançar com este processo deverá então ser o «desenvolvimento». É partindo deste pressuposto que Moreira nos sugere que «o desenvolvimento é o fim que se deseja alcançar com a APD» e que, deste modo, «os países doadores concedem APD, pressupondo que [esta] terá uma influência positiva no desenvolvimento económico e social dos países receptores» (Moreira, 2005, p:32). Nestes casos em que o «desenvolvimento» a longo prazo dos PVD é o objectivo último a alcançar com a APD, «o altruísmo fundado numa posição de princípio sobre a equidade, ou na percepção de uma responsabilidade pós-colonial», foi um factor menos determinante nas opções dos países doadores (Lopes, 1997, p:91).

⁷⁵ Uma outra realidade com que os Estados se deparam é o constante aumento do número de países potenciais destinatários da APD, confrontando-se os doadores com algumas dificuldades quanto às prioridades a dar na distribuição da APD e na política de cooperação para o desenvolvimento.

⁷⁶ Este facto fez com que os países de Leste se tornassem destinatários “privilegiados” da APD, piorando ainda mais as condições dos países africanos no seu acesso à APD. Ao contrário do que sucede em outros países, a carência de investimentos estrangeiros nos PVD do continente africano, tornam a Ajuda um elemento da maior importância nestes países, intensificando-se tanto a sua necessidade como a sua dependência.

⁷⁷ Renato Cardoso, Conselheiro do Primeiro-Ministro de Cabo Verde. Ver artigo: Cardoso, 1985, p:59.

Perante a necessidade de se proceder a uma reforma das políticas e dos programas de cooperação (que será consubstanciada na década de 90', com o Tratado de Maastricht, conforme veremos no subcapítulo 2.2.), atendendo a uma melhor eficácia e eficiência, também ao nível dos programas financeiros tornou-se urgente promover uma melhoria na sua implementação. É neste contexto que surgem os três C's das políticas de cooperação: Complementaridade, Coordenação e Coerência. Mais tarde, com a assinatura do Tratado de Amsterdão, em 1997, surge um 4º C: Consistência (Figueiredo, 2005, p:88-89). Esta crescente preocupação com os efeitos da APD, surge no decorrer da percepção de que o fracasso da ajuda ao desenvolvimento foi, durante muito tempo, encarado «mais como resultado de causas internas do que externas», daí que as organizações internacionais tivessem considerado necessária uma «reorientação da política de Ajuda». A APD começou então a ser entendida como **condição para o desenvolvimento**, passando a estar «condicionada à reforma da política económica dos países receptores», nos quais «a política interna é decisiva na determinação do processo de desenvolvimento» (Afonso, 1995, p:27). De um modo geral, podemos subscrever que o problema essencial da Ajuda ao Desenvolvimento tem a ver com a sua «eficácia» e «utilidade», numa lógica em que, parafraseando Afonso, a Ajuda parece servir a todos menos aos que dela mais necessitam (Afonso, 1995, p:18). No combate a esta tendência, e de acordo com a perspectiva da OCDE, a Ajuda ao Desenvolvimento deverá então ser um «processo de parceria cooperativa entre doadores e receptores». Neste sentido, são atribuídas aos PVD responsabilidades pelo próprio desenvolvimento, sendo que esta Ajuda deverá ser apenas um «auxílio» e um «complemento» do esforço desses países, não devendo servir de apoio a actividades que são, em última instância, da responsabilidade dos países receptores⁷⁸.

Numa abordagem mais instrumental, enquadrada nas estratégias globais dos governos, a APD navega no equilíbrio entre as políticas internas e as políticas externas dos países desenvolvidos, onde interagem estratégias políticas, militares e económicas, com reflexo regional e global⁷⁹. Neste contexto, a cooperação é marcada pela defesa de interesses políticos, económicos e estratégicos dos países desenvolvidos verificando-se, ainda assim, diferenças significativas entre eles. Porém, apesar do crescente reconhecimento internacional da **importância estratégica da cooperação**, há poucos países com verdadeiras preocupações e responsabilidades na formulação de políticas de cooperação e com instituições governamentais competentes e capacitadas nesta área de intervenção. Na maior parte das vezes, este défice é preenchido pelas diversas agências da ONU (tais como

⁷⁸ OCDE (1992), cit in Afonso, 1995, p:31-32.

⁷⁹ MOSCA, J. (2004), cit in Trindade, 2006, p:74.

o PNUD, a UNESCO, entre outras), constituindo-se estas como uma referência na elaboração de programas e políticas de cooperação a nível internacional⁸⁰. Conforme conclui Monteiro: «no fundo, são poucos os países e organizações considerados verdadeiros doadores ou agentes de cooperação para um universo (...), [tão] complexo e carente de ajuda» (Monteiro, 2001, p:79).

Mais importante do que ressaltar posturas de ataque ou de defesa, interessa aqui descortinar alguns conceitos que possam contribuir para uma maior reflexão acerca da Ajuda e da cooperação que tem vindo a ser feita, de acordo com as reais necessidades que imperam, exigindo dos governos dos países beneficiários uma maior transparência e demonstração de resultados, mas também reivindicando uma maior preocupação por parte dos doadores em acompanhar os *co-operantes* locais na aplicação dos investimentos feitos, através de uma relação que se pretende que seja de colaboração mútua.

⁸⁰ Sobre a temática da cooperação internacional ver, por exemplo, o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (2005), “Cooperação Internacional numa Encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual”, 2005. Relatório disponível online – para consulta ver nota iii.

2.1.1. – A REORIENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DO «DESENVOLVIMENTO».

«A análise renovada que, desde há trinta anos, distingue, nitidamente, realidades observáveis, formalizáveis e grosseiramente quantificáveis, tais como o crescimento, o desenvolvimento, os progressos, o Progresso, não faz o seu caminho senão com a experiência que os povos desfavorecidos tiveram do engano de que eram vítimas aceitando passivamente noções, formalizações e estratégias que, não só não foram elaboradas a partir da sua própria experiência, mas lhes foram proposta pelo Ocidente para serviço dos interesses deste»⁸¹

A problemática da Ajuda ao Desenvolvimento de que temos vindo a tratar, encerra em si uma outra questão basilar: a de saber o que se entende afinal por «desenvolvimento»? Outras questões paralelas apresentam-se ainda, como a de saber o que se pretende alcançar com este «desenvolvimento»? E que modelo de desenvolvimento se tem vindo a *apregoar* e a *exportar* para países considerados como “não desenvolvidos”?

Estas questões abrem caminho para novos desafios teóricos e empíricos que este trabalho não pode contemplar, porém consideramos pertinente abordar o conceito que é intrínseco e paralelo a todo o tema que nos propomos desenvolver, mesmo que de uma forma sumária e inacabada, pela possibilidade que permite de realçar as controvérsias em que se encontra envolta tão complexa temática.

Os efeitos deflagrados com o término da última Grande Guerra, exigiram um *virar de página* onde até então se escrevia a história da Humanidade. Era imperativo mudar o rumo da história e iniciar uma narrativa de esperança que, pelo menos no plano das intenções, faria com que os intervenientes ganhassem uma nova oportunidade, embalada pelas novas aspirações de cariz universal que emergiam das cinzas: «Na ascensão das nações em vias de realização e das massas humanas que já não se deixam esquecer, elaboram-se correntes doutrinárias, animadas por aspirações de alcance universal e irreversível» (Perroux, 1987, p:29 [preâmbulo]).

Uma ideia que permanece muito actual é referida por Sinaceur, no capítulo introdutório da obra de Perroux (1987), onde descreve que a “noção de desenvolvimento” é «um revelador do paradoxo essencial do nosso tempo: a vontade do progresso, [e] a desconfiança face ao mesmo». E, acrescentando ainda que, para além do desenvolvimento ser tudo ao mesmo tempo, ou seja, a acção de desenvolver e o resultado que dela decorre, esta problemática encerra em si a chave da compreensão do presente e do real⁸².

⁸¹ PERROUX, F., 1987, p:33-34 [Preâmbulo].

⁸² SINACEUR, M. A., cit in PERROUX, 1987, p:11 [Introdução].

O *interesse* de uma nação no desenvolvimento de uma outra nação é um facto recente na história das relações internacionais, verificando-se que, até 1945 «este interesse era praticamente inexistente e, [mesmo] a partir de então, impôs-se apenas devido à influência da concorrência Leste/Oeste e à substituição das relações coloniais pelas relações (neo-coloniais) entre países formalmente independentes». Do mesmo modo, a «Ajuda» *per si*, como instrumento de fomento do desenvolvimento de países terceiros, era igualmente ausente nas preocupações dos Estados (Oppenheimer et al, 1990, p:20). De acordo com a visão de Oppenheimer, podemos concluir que foram essencialmente os desafios trazidos pelo novo puzzle político internacional, em que se passou a construir a política externa, que propiciaram a “**disponibilidade para a ajuda**”. Deste modo, toda a conjuntura internacional pós-1945 favoreceu a emergência de uma política de desenvolvimento: a internacionalização da ajuda ao desenvolvimento enfraqueceu a influência dos interesses nacionais, as organizações internacionais orientadas para fins humanitários prosperaram, houve uma crescente profissionalização dos promotores das políticas de desenvolvimento⁸³ – o que serviu de alavanca para que os processos de desenvolvimento assumissem um carácter imperativo nos discursos científicos e políticos dos países desenvolvidos.

O conceito de «desenvolvimento» tem sido amplamente discutido pelas diversas disciplinas sociais sendo, igualmente, matéria de opinião generalizada sobre a qual “toda a gente tem uma opinião”. De uma forma abrangente e interpretativa, foram-nos sendo proporcionadas pelas diversas áreas das ciências sociais, diferentes visões que nos ajudam a compreender o que está por detrás de um tão complexo e multidisciplinar conceito⁸⁴, onde nem sempre foi fácil distinguir as suas fronteiras entre a teoria, a ideologia, a doutrina, a utopia e as práticas sociais (Amaro, 2003, p:1). Sendo consensual e ideia de que este conceito não cabe numa definição «única», «precisa», «livre de arbitrariedades», várias explicações e entendimentos surgem em seu auxílio. Com visões mais pragmáticas ou mais idealistas que se possam

⁸³ Sobre os promotores de políticas de desenvolvimento ou, conforme lhes chama Milando, os «operadores do desenvolvimento», ver o interessante e estimulante estudo de João Milando: MILANDO, J., *Cooperação sem Desenvolvimento*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa, 2005.

⁸⁴ Para uma maior compreensão do conceito de desenvolvimento e sua evolução ao longo do tempo, consultar alguns autores que dedicaram parte das suas obras a essa análise, entre eles: AMARO, R., “Desenvolvimento – Um conceito ultrapassado ou em renovação? – Da teoria à prática e da prática à teoria”, in *Cadernos de Estudos Africanos*, nº4, (Janeiro/Julho), 2003; MILANDO, J., *Cooperação sem Desenvolvimento*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa, 2005; ALVES, M^a I., *As ONG na Política Comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento*, Lisboa, CIDAC, 1996; MURTEIRA, M., *Desenvolvimento, Subdesenvolvimento e o Modelo Português*, Coleção Análise Social, Lisboa, Editorial Presença/Gabinete de Investigações Sociais; MURTEIRA, M., *Os Estados de Língua Portuguesa na Economia Mundial – Ideologias e Práticas do Desenvolvimento*, Lisboa, Ed. Presença, 1988; TRINDADE, A., *Desenvolvimento Económico, Integração Regional e Ajuda Externa em África*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa, 2006; SALVADOR, T., *A Cooperação para o Desenvolvimento – Análise dos modelos português e irlandês*, Lisboa, IPAD, 2005; MOREIRA, S., *Ajuda Pública ao Desenvolvimento e Crescimento Económico – Estudos Cross-Country da relação Ajuda-Crescimento*, Lisboa, IPAD, 2005; entre outros.

lançar sobre o conceito, e antes de chegarmos às mais recentes linhas orientadoras do desenvolvimento, parece-nos importante abrir aqui espaço para deslindar, ainda que sumariamente, alguns elementos relevantes no contexto do surgimento deste tão aclamado *benfeitor* e da sua evolução ao longo designadas “Décadas do Desenvolvimento”.

O paradigma dominante na primeira fase da Ajuda, entre os anos 50-60, reflecte, inicialmente, a experiência norte-americana e europeia – iniciada com o Plano Marshall e os desafios da reconstrução europeia –, juntamente com as teorias e modelos decorrentes dessa experiência⁸⁵. O êxito deste Plano viria a encorajar a ideia de que a implementação de programas semelhantes nos Países em Vias de Desenvolvimento, poderia vir a alcançar níveis de êxito idênticos⁸⁶ (Cardoso, 2007, p:107). Formalmente, o conceito de «desenvolvimento» emergia nos anos 50’, legitimado através das Teorias da Modernização⁸⁷. À luz das teorias dominantes, a principal função da Ajuda prestada pelos Países Desenvolvidos, era a de fornecer recursos adicionais (capital e conhecimento) aos Países em Desenvolvimento, de forma a promover o crescimento económico e a potenciar o arranque das suas economias. É encorajado o crescimento através das transferências de capital, de empréstimos concessionais e donativos aos governos e ao sector público dos novos países em reconstrução. Esta Ajuda, na sua maioria bilateral, era regularmente utilizada «como instrumento de política externa para manter as alianças e a influência política, para promover o comércio e o investimento externo» (Afonso e Fernandes, 2005, p:27). Esta primeira fase foi então dominada por modelos que viam o desenvolvimento como algo unilinear, concebendo o investimento de capital como o motor do crescimento económico. Nesta perspectiva, o Estado deveria desempenhar um papel interventivo e de “investidor”. Do mesmo modo, as instituições privilegiadas do então criado Acordo de Bretton Woods⁸⁸, estão fortemente associadas às teorias que ligam o crescimento

⁸⁵ Dos pioneiros na análise do desenvolvimento, baseado em modelos formais de crescimento económico, destacam-se: Nicholas Kaldor, Roy Harrod, Evsey Domar, H. W. Arndt, Jacques Brasseul, Jmaes M. Cypher e James L. Dietz, Gerald M. Meier e Dudley Seers. Para um estudo mais aprofundado destas matérias, consultar os diversos autores (essencialmente economistas), que abordaram o tema do desenvolvimento/crescimento económico: Paul Rosenstein-Rodan, Roy Harrod, Evsey Domar, Arthur Lewis, Albert Hirschman, Walt Whitman Rostow, Gunnar Myrdal, Raul Prebisch, François Perroux, Simon Kuznets, entre outros.

⁸⁶ Esta tese foi desenvolvida pelos defensores das Teorias da Modernização, com especial destaque para Lewis e Rostow, servindo de suporte aos modelos e estratégias de desenvolvimento dos PVD, que ascenderam à independência durante a década de 60’.

⁸⁷ As Teorias da Modernização, baseadas no conceito de darwinismo social (fundado na superioridade civilizacional das sociedades ocidentais), emanam das ideias evolucionistas de Charles Darwin e Herbert Spencer, influenciadas também, em diferentes graus, pelas ideias económicas de Adam Smith e John M. Keynes, entre outros.

⁸⁸ Os Acordos de Bretton Woods definiram o “Sistema de Bretton Woods” de regulamentação económica internacional e estabeleceram regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. No seguimento da sua finalidade de controlar a política económica mundial, surgem deste Acordo duas entidades de excelência – o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

económico ao investimento de capital⁸⁹. Com a consagração pela ONU da Primeira Década do Desenvolvimento, em 1961, fixam-se também como metas para os PVD um crescimento até ao fim da década, devendo para tal os PD atribuir 1% do seu PNB anual para a Ajuda ao Desenvolvimento.

As falhas e os insucessos trazidos pelos modelos que caracterizaram a primeira fase das teorias do desenvolvimento permitiram que o debate sobre este se tornasse mais complexo e ideológico, passando a ser encarado a dois níveis: a um nível macroeconómico e a um nível mais micro. É neste contexto que os argumentos da economia internacional se viram para o conceito de “dependência”. Ainda em finais dos anos 60’ e início dos anos 70’, surgem as designadas Teorias da Dependência ou do Sistema-Mundo, em alternativa ao até então modelo dominante. Os principais defensores da Escola da Dependência⁹⁰, propunham um “rompimento” com os países industrializados, a partir do momento em que se constatou que a ajuda proveniente dos países desenvolvidos beneficiava mais os ricos do que os pobres. De acordo com esta perspectiva, o grande problema dos PED não era a falta de recursos, mas a falta de capacidade para mobilizar os recursos locais, algo que nem a ajuda externa tinha conseguido fazer (Cardoso, 2007, p:108). Na procura das causas para o subdesenvolvimento, esta teoria procura essencialmente, compreender o tipo de impacto que os factores externos tinham nas economias do chamado Terceiro Mundo⁹¹. A justificação para o subdesenvolvimento tinha de ser então encontrada no processo histórico, económico, social, político e cultural, em que a sua análise deveria ser feita numa perspectiva integrada (Murteira, 1988, p:13). Na primeira metade da década de 70 assiste-se à tentativa de afirmação dos Países em Desenvolvimento, no apelo a uma cooperação Sul/Sul e à tentativa de criação de uma Nova Ordem Económica Internacional (NOEI). Mas esta década depara-se com duas tendências antagónicas: a primeira crise do petróleo (em 1973) e a consequente queda do preço das matérias-primas, que requer uma Ajuda rápida e disponível; e uma nova reorientação da Ajuda para a pobreza. Nesta década onde a pobreza emerge como um problema central, assiste-se também a uma maior atenção dada ao sector social (sobretudo à saúde e à educação) e à agricultura (contrariando a anterior

⁸⁹ Até então, o pensamento sobre o desenvolvimento havia sido dominado pelas teorias Keynesianas, que se centravam exclusivamente no crescimento económico (com intervenção do Estado) e na acumulação de capital (poupança), entendido como o principal factor na promoção do crescimento económico.

⁹⁰ Entre os principais precursores da Teoria da Dependência, destacam-se: Gunder Frank, Samir Amin, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso (todos de base marxista, embora com orientações diferenciadas).

⁹¹ De acordo com esta teoria, o subdesenvolvimento resultaria da natureza de interdependência entre o Norte e o Sul, sobretudo ao nível das relações comerciais, e do sistema de troca desiguais entre os países desenvolvidos (do «centro») e os PVD (situados na «periferia»). A ênfase na dicotomia «centro-periferia» surge na defesa de que a causa do subdesenvolvimento dos países da periferia («atrasados»), estava no tipo de articulação que mantinham com o centro («desenvolvido»), articulação essa baseada na exploração destes pelos do centro.

tendência que dava maior primazia ao sector da indústria). Neste âmbito, assiste-se igualmente ao despoletar da Ajuda multilateral, especialmente por parte do Banco Mundial.

Mas a experiência viria a mostrar claramente a forma como os programas da Ajuda respondem, essencialmente, às necessidades e interesses dos principais doadores. A conjuntura do final dos anos 70' (e consequente emergência da crise da dívida nos anos 80'), viriam a reorientar toda a lógica da Ajuda em favor de um «ajustamento estrutural». O consenso das décadas anteriores sobre a industrialização promovida pelo Estado como a melhor forma de alcançar o desenvolvimento, é desfeito pelos acontecimentos internacionais e pelo impacto devastador que teve sobre os PED. A intervenção do Estado na economia começa a ser vista como negativa impedindo que os países se ajustem às crises internacionais e a adopção de prudência fiscal, mercados livres e orientação para o exterior passam a ser vistos como formas mais eficientes de os países crescerem e se desenvolverem (Afonso e Fernandes, 2005, p:28). Ainda em finais da década de 70', o apelo a um «novo desenvolvimento» (Perroux, 1987) emergia numa época em que as estratégias mundiais do desenvolvimento ainda não tinham logrado o que delas se esperava. Apesar de algumas conquistas positivas no primeiro decénio, a verdade é que, nem a primeira, nem a Segunda Década do desenvolvimento alcançaram as expectativas nelas depositadas. Seguindo esta lógica e, de acordo com os objectivos da UNESCO, pretendia-se que o “novo desenvolvimento” fosse «global», «integrado» e «endógeno» (Perroux, 1987, p:30-31). Começa-se então a perceber que o desenvolvimento engloba um âmbito bem mais amplo e complexo do que o simples «crescimento». Apesar de ainda ambicioso, e perante o já visível incumprimento dos objectivos propostos, na década de 70' o valor anual para a APD dos PD para com os PVD baixa de 1% para os 0,7% do seu PNB.

A conjuntura que se apresentava nos anos 80' mudou radicalmente o cenário da cooperação nesta década, entrando-se numa fase conturbada para as questões do desenvolvimento e da Ajuda. A descolonização iniciada nos anos 60' não tinha conduzido à independência económica (exceptuando os novos países industrializados asiáticos), e as condições de vida tinham-se agravado consideravelmente⁹². Duas características marcam então esta Terceira Década do Desenvolvimento: por um lado, assiste-se à afirmação do liberalismo cada vez mais agressivo no seio das instituições de Bretton Woods e, por

⁹² Nesta altura verifica-se uma convergência de todas as teorias de desenvolvimento/ subdesenvolvimento, surgindo uma nova teoria concorrente na explicação das mudanças sociais – o “neomarxismo” (que surge como uma sub-escola do marxismo). A sua explicação do subdesenvolvimento começa com a revelação do carácter expansionista do capitalismo, argumentando que foi através da colonização que o capitalismo reconfigurou as economias dos países subjugados, subordinando-as às conveniências do capital. Distinto do marxismo de cariz mais ortodoxo, o “neomarxismo” veio reconhecer que, na economia capitalista moderna, o “político” tinha primazia sobre o “económico”.

extensão, nas agências do sistema das Nações Unidas; por outro, inicia-se a racionalização e a coordenação internacional no seio das instituições de cooperação, sob o efeito da crise económica do Norte, e dos novos constrangimentos que se reflectem nos montantes da ajuda. Deste modo, a crise económica traduziu-se numa redução dos fundos destinados à Ajuda e num aumento dos níveis de exigência em termos de resultados, por parte dos doadores. A luta contra a pobreza e o desenvolvimento rural integrado são postos de lado e a estabilidade macroeconómica dos PED torna-se o principal objectivo, consubstanciada a um conjunto de políticas com vista à estabilização financeira e à redução dos défices – os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE)⁹³. É a fase de ouro do “Consenso de Washington”⁹⁴, uma ideologia de confiança nas forças do mercado, na redução da intervenção do Estado e das despesas do tesouro público. Assim, os anos 80 assistiram ao apogeu da doutrina da “ajuda programa”, por via de um «ajustamento estrutural», com as transferências a serem feitas cada vez mais sob a forma de apoio ao Orçamento, condicionadas à reforma das políticas celebradas por esta doutrina. A crise da dívida e os condicionalismos impostos pelos programas de «ajustamento estrutural», que remetiam para segundo plano as questões sociais, enfatizaram as críticas à ajuda ao desenvolvimento o que promoveu um acentuado descrédito sobre a mesma (Salvador, 2005, p:36). A Ajuda deixa de ser o “motor” para o desenvolvimento e passa a ser vista apenas como um elemento que pode contribuir para o desenvolvimento. A ideia base é a de que não se deveriam despendar recursos em projectos cujo “ambiente político e estrutural é inadequado”. Era necessário, antes de mais, proceder a uma reforma das instituições económicas. Paralelamente, é ainda nesta época que se verifica o despoletar das Organizações Não Governamentais (ONG), que surgem como entidades capazes de fornecer Ajuda de forma mais rápida e eficaz do que as agências bilaterais, sobretudo em situações de emergência, agindo como complemento e reforço em âmbitos que o Estado não conseguia tão imediatamente actuar⁹⁵. Nesta altura, a contribuição da APD dos

⁹³ O Ajustamento Estrutural consistiu num conjunto de medidas que tinham como finalidade reduzir os défices internos e externos, as despesas dos Governos e aumentar a eficácia da economia. Para tal criaram-se “políticas de estabilização” que, para além de não terem cumprido os objectivos a que se destinaram, ainda se revelaram extremamente negativas para as populações, pois provocou a perda de emprego, a redução dos salários, o aumento do preço dos produtos de primeira necessidade e consequentemente uma maior degradação das condições de vida das populações em geral.

⁹⁴ A expressão Consenso de Washington, resultou de uma síntese de ideias formuladas pelo economista inglês John Williamson, que pretendia servir de suporte às estratégias do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, na aplicação dos Programas de Ajustamento Estrutural. Para uma maior análise e compreensão do que foi o Consenso de Washington, ver por exemplo: WILLIAMSON, J., "What Washington Means by Policy Reform", 1990; RODRIK, D., *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*, Harvard University, 2006, (artigo online, ver nota iv).

⁹⁵ Sobre o surgimento e evolução das ONG no contexto internacional, ver por exemplo: RIBEIRO, Mário L., *O Potencial das Organizações Não Governamentais Portuguesas de Desenvolvimento (ONGD)*, Lisboa, CIDAC, 1995.

Estados-Membros reduz-se para valores nunca antes assumidos, passando a ser de apenas 0,15% do PNB dos países doadores. A década de 80' ficou, assim, conhecida como “a década perdida do desenvolvimento”.

Na passagem para a década de 90', a estabilidade económica e o ajustamento continuaram a ser os objectivos dominantes, sobretudo na primeira metade da década. Nesta fase assiste-se a um “cansaço da ajuda”⁹⁶, e a uma opinião pública mais crítica, atribuindo os fracassos do desenvolvimento quer ao Sul, quer aos peritos do Norte que o promovem. Era peremptória a necessidade de se fazer uma “nova aposta” no desenvolvimento. Por outro lado, o fenómeno da globalização e as correntes neoliberais defendiam o crescimento económico e a sua expansão como uma das “receitas” para o desenvolvimento e para o combate à pobreza. Contudo, as realidades mostravam-se bem mais complexas e as fórmulas teorizadas não tiveram o sucesso esperado. Deste modo, as desigualdades agudizaram-se e os indicadores e métodos utilizados pelo FMI foram amplamente criticados, preconizando-se cada vez mais a ideia de que “a pobreza é uma realidade multidimensional”⁹⁷. É então que se introduz, ainda no começo dos anos 90', um novo elemento de análise e avaliação do desenvolvimento – o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –, que não tinha em conta apenas aspectos macroeconómicos isolados, remetendo para um conjunto de indicadores que permitiam ter uma percepção mais global sobre os valores do desenvolvimento⁹⁸. Poderemos sempre questionar se os índices escolhidos e as suas respectivas considerações correspondem ao que consideramos fundamental para a vida humana, mas a sua superioridade como metodologia de avaliação em relação a dados como simplesmente o rendimento ou o PIB, é inquestionável. Há, porém, um contra-senso. Apesar do compromisso da comunidade internacional na luta contra a pobreza se ter fortalecido nos anos 90', o valor total da APD diminuiu (Afonso e Fernandes, 2005, p:30). Num esforço de tentar equilibrar a balança, a ONU volta a exigir

⁹⁶ Esta expressão é geralmente utilizada pelos países doadores para mostrar a sua desilusão face aos resultados do esforço da cooperação para o desenvolvimento dos últimos 40 anos.

⁹⁷ PNUD (1995), cit in Fernandes, Ana P., (2004), (artigo online – ver nota v).

⁹⁸ Já na década de 1970', o economista britânico Dudley Seers, redigia um interessante artigo no qual defendia uma postura crítica sobre as análises que então se faziam do «desenvolvimento», baseadas apenas nos rendimentos nacionais. Já nesta altura, o autor alertava para a importância de se terem em conta outro tipo de factores e de se utilizarem outro tipo de indicadores na “medição” do desenvolvimento, tais como: a pobreza, o desemprego e as desigualdades económicas. Para este economista era já evidente que «o tipo de informações recolhida reflecte certas prioridades» (1979, p:958). De certo modo, estavam apresentadas as bases para o que reflectiria mais tarde, apenas nos anos 90', no Índice de Desenvolvimento Humano. Para uma melhor compreensão da análise crítica deste autor, ver (traduzido para português): SEERS, D., “Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir?”, in *Análise Social*, vol.XV (60), 1979, p:949-968.

que os países reservem para a APD 0,7% do seu PNB, valor este que, exceptuando a Holanda e os países escandinavos, nenhum país tem conseguido alcançar.

Com a crise financeira asiática na segunda metade da década de 90' (e a subsequente crise na América Latina e na Rússia), com consideráveis efeitos multiplicadores para as economias mais pobres – o Consenso de Washington começa a ser posto em causa e é feita uma apreciação mais céptica sobre o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento. São agora temas centrais na discussão, qual o papel mais adequado do Estado e do mercado no desenvolvimento, assim como quais as instituições mais adequadas para acelerar o processo de crescimento económico e de desenvolvimento socioeconómico. Para tal é criado o Post-Washington Consensus (PWC)⁹⁹, como forma de dar maior primazia às instituições, ignoradas no anterior Consenso, que apela para a ideia de que instituições fortes são decisivas para o sucesso do processo de desenvolvimento. A questão que se colocava não era a de se o Estado deveria ou não ser envolvido, mas como é que deveria ser envolvido. Com o PWC a redução da pobreza reemerge como objectivo último do desenvolvimento e dos programas de ajustamento estrutural.

O fim da Guerra Fria produziu mudanças na Ajuda¹⁰⁰, sendo um dos seus primeiros efeitos o diminuir da motivação de muitos membros do CAD no que concerne à sua atribuição. Os interesses de segurança nacional que outrora haviam motivado a Ajuda como parte da rivalidade entre os países do Ocidente e do bloco de Leste, perderam grande parte da sua importância. Estamos perante um mundo de incertezas que correspondeu ao fim de um ciclo ideológico e ao início de outro. Numa era em que «a mudança é a nova constante» o futuro, carregado de esperanças, permite fazer projecções optimistas e deste modo subverter a complexa natureza da mudança (Lopes, 1997, p:13). O pós-Guerra proporcionou, deste modo, um ambiente favorável para novos objectivos políticos e fundamentos para a Ajuda, nomeadamente, a Democracia, a Boa Governação, os Direitos Humanos e o Desenvolvimento Sustentável. Também neste sentido, as avaliações ganham terreno e assiste-se a uma reforma das agências e dos instrumentos de cooperação. Estas evidenciam a importância da “envolvente política” dos países receptores da Ajuda aliando-se, assim, à anterior condicionalidade económica, uma «condicionalidade política». Ainda

⁹⁹ Sobre as críticas ao Post Washinton Consensus, ver por exemplo: FINE, B., “Neither the Washington Nor the Post-Washington Consensus: An Introduction”, 1994, (artigo online, ver nota vi); STIGLITZ, J., “Challenging the Washington Consensus”, 2002, (artigo online, ver nota vii); STIGLITZ, J., “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus”, the WIDER Annual Lecture, Helsinki, (January 7th), 1998, (artigo online, ver nota viii); PARKINS, C., “A Post-Washington Consensus?”, (artigo online, ver nota ix).

¹⁰⁰ Desde logo quando os países da Europa de Leste e ex-URSS deixam de ser doadores e passam a ser receptores/ beneficiários da ajuda.

neste âmbito, procurou-se a via do diálogo para melhorar as relações entre doadores e receptores, passando-se a tónica para a “parceria” e para o “diálogo sobre políticas” (*policy dialogue*), sendo ainda evidenciada a importância da “participação” bem como do papel das organizações da sociedade civil. Deste modo, a Ajuda deverá «desempenhar um papel catalisador, interagindo com os fluxos privados (internos e externos) promovendo a eficácia e a boa governação»¹⁰¹. Nesta época, introduzem-se igualmente outras componentes na organização sectorial da Ajuda, passando a integrar sobretudo sectores que “não têm mercado”, tais como – infra-estruturas e sectores sociais de base (saúde, educação, água, saneamento, entre outros), diminuindo significativamente nos sectores produtivos – mas sem os quais também não é possível qualquer desenvolvimento a longo prazo. Esta é, também, uma consequência da ênfase que os doadores passaram a colocar no reforço das capacidades humanas e institucionais (*capacity building*).

Fazendo uma breve reflexão em jeito de síntese acerca do que foi atrás descrito, podemos constatar que, durante muito tempo, o desenvolvimento foi apenas «a criação das condições para o aproveitamento dos recursos naturais e humanos». Mais tarde, a contemporaneidade conduziu o conceito à «imitação do desenvolvimento dos próprios países desenvolvidos, reduzindo-o, na maior parte dos casos, ao mero crescimento quantitativo». Verificados os fracassos dessa perspectiva, constatou-se que o crescimento económico não era acompanhado de uma redução da pobreza das populações dos países em desenvolvimento. A partir de então, surge a necessidade de se terem em conta aspectos sociais e humanos do desenvolvimento, sobretudo ao nível da distribuição de rendimentos e das necessidades básicas (Oppenheimer et al., 1990, p:19). Neste impulso, um dos aspectos que a partir de então tenta ganhar maior dimensão e visibilidade, é o colocar «a pessoa humana no centro do desenvolvimento», redireccionando a componente do desenvolvimento humano como uma prioridade dos Estados¹⁰².

A história da ajuda ao desenvolvimento, que não nos cabe aqui desenvolver de forma aprofundada, mostra que foram essencialmente interesses de política externa que

¹⁰¹ OCDE/CAD (2000), cit in AFONSO e FERNANDES, 2005, p:31.

¹⁰² Em 1995, na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhaga, a ONU colocou «a pessoa humana no centro do desenvolvimento», salientando que a pobreza, o desemprego e a injustiça social eram os três maiores problemas a resolver. Para tal, é proposta pelo PNUD, a “Iniciativa 20/20”, com o objectivo de reorientar a cooperação internacional e os orçamentos nacionais para o investimento nos sectores sociais de base dos PVD. Assim se que indicava que os PVD deveriam gastar 20% dos seus orçamentos nacionais no desenvolvimento humano (combate ao analfabetismo, erradicação da má nutrição, vacinação das crianças e planeamento familiar), enquanto que os países desenvolvidos deveriam de dispensar 20% dos seus orçamentos de cooperação com os PVD, privilegiando o seu desenvolvimento social. No entanto, esta proposta ficou como “livre escolha” dos Estados, não tendo sido alcançado um compromisso no sentido da sua aplicação, o que é representativo da fraca adesão que obteve enquanto uma prioridade dos Estados (sobretudo dos PD).

motivaram a ajuda ao desenvolvimento. Aliado aos interesses de política externa estavam, indiscutivelmente, interesses de economia externa numa tentativa de «criação e garantia de mercados de escoamento, de fornecimento de matérias-primas e de investimentos no estrangeiro» (Oppenheimer et al, p:21). Foi neste período que os interesses políticos, económicos e estratégicos tiveram maior peso na APD, embora desde então nunca mais se tenham desarticulado.

Face ao cenário descrito, poderemos subscrever as conclusões a que vários autores chegaram quanto ao insucesso do «desenvolvimento» nos moldes em que veio sendo praticado. De acordo com Sinaceur, o «desenvolvimento não se realizou: é uma tomada de consciência dramática, uma promessa, uma questão da própria sobrevivência, mas ainda, no plano intelectual, obscuramente pensado»¹⁰³. Se os caminhos até então seguidos mostravam ser impraticáveis, as vias a seguir pareciam ainda impenetráveis, oscilando entre «um modelo que perdeu a virtude e a graça e um pensamento que ainda não mostrou a sua eficácia»¹⁰⁴. Do mesmo modo, existem exemplos evidentes que, em muitos aspectos, os esforços levados a cabo no sentido de promover a democracia e um desenvolvimento do Terceiro Mundo, baseados em pressupostos do Ocidente, não foram frutuosos¹⁰⁵. Mesmo que nos encontremos também num plano meramente teórico, podemos antever que, apesar das várias interpretações atribuídas ao conceito, mesmo nos casos em que há consenso teórico sobre o assunto, «o conteúdo concreto do «desenvolvimento» sempre se torna problemático quando se passa do plano teórico para o da sua concretização» (Milando, 2005, p:149). Na realidade, análises feitas sobre os efeitos obtidos através do desenvolvimento não mostram correlações significativas entre «Ajuda» e «Desenvolvimento»¹⁰⁶ (Afonso, 1995, p.18). Mas sobre os efeitos da passagem da teoria para a prática, e sobre a eficácia da sua implementação no terreno, deixamos para uma futura análise empírica e respectivas reflexões.

¹⁰³ SINACEUR, M.A., cit in PERROUX, 1987, p:13.

¹⁰⁴ SINACEUR, M.A., cit in PERROUX, 1987, p:18.

¹⁰⁵ NAJAFIZADEH e MENNERICK (1992), cit in MILANDO, 2003, p:66.

¹⁰⁶ Alguns críticos da benevolência da cooperação demonstram, através de análises estatísticas “cross-country” dos efeitos da ajuda nas *performances* de desenvolvimento dos países beneficiários, que estas não comprovam qualquer correlação significativa entre «Ajuda» e «Desenvolvimento». Sobre este assunto, ver por exemplo: OPPENHEIMER, J. [et al], *Portugal e a Cooperação Internacional – Uma Análise da Ajuda Recebida*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED), Caderno 20, 1990; MOREIRA, S., *Ajuda Pública ao Desenvolvimento e Crescimento Económico – Estudos Cross-Country da relação Ajuda-Crescimento*, Lisboa, IPAD, 2005; SALVADOR, T., *A Cooperação para o Desenvolvimento – Análise dos modelos português e irlandês*, Lisboa, IPAD, 2005; MILANDO, J., *Cooperação sem Desenvolvimento*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa, 2005.

Devido à sua conotação ocidental de progresso, edificada numa ascensão racional do devir social, a uma certa utopia e aos seus valores humanitários, o conceito de desenvolvimento permanece controverso e complexo. E é exactamente a complexidade dos conceitos usados na realização do desenvolvimento, que justifica o carácter complexo deste processo (Milando, 2005, p:60). Deste modo parece reforça-se a tese de que o desenvolvimento não é mais do que «o Ocidente reproduzindo-se a si próprio», na exportação de modelos ocidentais para realidades completamente distintas e repletas de especificidades. Crítica esta que vai mais longe, legitimada pela constatação de que «o desenvolvimento não poderá nunca ser o objecto de uma definição satisfatória para todos, isto é, para todos os países, todas as experiências, todas as exigências» (Perroux, 1987, p:17).

Porém, o crescente poder económico e político por parte de alguns países em desenvolvimento, começa a pôr em causa os interesses estratégicos dos países desenvolvidos. A convicção de Oppenheimer é a de que «a política de desenvolvimento tem que se afirmar num contexto político dominado por múltiplos interesses [em que], só poderá afirmar-se na medida em que não colida com estes». Deste modo corroboramos a ideia defendida por este autor, que nos parece permanecer actual e interessante, e que alerta para o facto de que o desenvolvimento não se atinge (só, acrescentaríamos) pela ajuda, mas também por uma série de factores inerentes ao próprio país em desenvolvimento. Assim, a ajuda só pode promover o desenvolvimento quando conseguir estimular esses factores, ou seja, quando passar a ser encarada como “ajuda à auto-ajuda” (Oppenheimer et al., 1990, p:15-22). A universalidade que as teorias evolucionistas atribuíram ao conceito de desenvolvimento, tornam-no cada vez mais questionável num mundo em que a diversidade de culturas é uma realidade mais do que evidente, e onde este só parece fazer sentido quando se liberta, efectivamente, da sua dimensão universal e se substancializa na herança cultural de cada sociedade (Milando, 2003, p:65).

Ao que parece nem as esperanças do novo milénio trouxeram prosperidade a este conceito que continua a levantar uma série de dúvidas, incertezas e descrenças. No entanto, as intenções camufladas de *ilusões* persistem nos discursos e nas práticas que não se deixam de propagar, sustentando a ideia de que nos casos em que a cooperação não consegue produzir desenvolvimento «tenta-se, e com um certo sucesso, produzir pelo menos a aparência de desenvolvimento»¹⁰⁷.

¹⁰⁷ SCHIEFER, U., cit in MILANDO, 2005, p:14.

2.2. – A EMERGÊNCIA DE UMA «COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO» NO CONTEXTO INTERNACIONAL: HUMANITARISMO E INTERESSES NUMA LÓGICA DE SOMA NULA

«só através [da cooperação], poderá construir-se uma verdadeira sociedade internacional, em que haja partilha de recursos (...), de valores e de destinos comuns»¹⁰⁸

Como tivemos oportunidade de constatar no subcapítulo anterior, os acontecimentos decorrentes do fim da II Guerra Mundial desenhariam um novo modo de perspectivar o desenvolvimento e a cooperação mundial. É neste período que se intensificam os processos de reconstrução e de descolonização e, paralelamente a estes, as primeiras preocupações com o desenvolvimento/subdesenvolvimento. É também nesta altura que os governos dos países ditos *vencedores*, começam a ter uma maior preocupação com o desenvolvimento humano e começam a ter consciência de que algo tem que ser feito para minimizar os efeitos devastadores da condição humana. Depois de termos analisado cada um dos conceitos em si – «cooperação» e «desenvolvimento» – interessa-nos agora perceber o contexto em que se dá a fusão destes dois termos num conceito próprio e cada vez mais presente nos discursos e nas *praxis* dos governos e dos Estados.

O conceito de «cooperação para o desenvolvimento» não cabe numa definição estanque, de objecto limitado a um tempo e a um espaço. A sua natureza foi sendo moldada ao longo das décadas, de acordo com o contexto sociopolítico e socioeconómico dominante, sobre o qual se ditava o tipo de desenvolvimento a seguir. Mais importante que tentar encontrar uma definição que restrinja o conceito à sua essência, importa remeter à sua acção enquanto elemento prioritário nas políticas externas europeias e questionar quais as efectivas *prioridades* dos Estados e até que ponto estas traduzem as suas formas de cooperar com outros Estados. Apesar da mutante evolução do conceito ao longo dos tempos, são-nos apresentadas algumas conceptualizações para melhor compreender a sua amplitude. Assim, a definição oficial da Plataforma Portuguesa das ONGD¹⁰⁹, diz-nos que a cooperação para o desenvolvimento «visa apoiar regiões, países e comunidades que têm

¹⁰⁸ MONTEIRO, 2001, p:78.

¹⁰⁹ A Plataforma Portuguesa das ONGD é uma estrutura que integra 55 Organizações Não-Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento e que pretende ser um elo de ligação ente entre as ONGD, a sociedade civil, os órgãos de soberania e outras instituições, com vista a potenciar as suas acções num mundo cada vez mais globalizado e carenciado de solidariedade. A sua “homóloga” europeia é a CONCORD (Confederação Europeia das ONGD de Emergência e Desenvolvimento), órgão representativo das ONGD da União Europeia, inscritas nas respectivas Plataformas Nacionais e Redes Europeias, da qual a Plataforma Portuguesa também faz parte.

mais dificuldades, num contexto de desequilíbrio da repartição dos recursos e oportunidades a nível mundial»¹¹⁰. Tradicionalmente remetendo para a cooperação entre Estados (principais financiadores e promotores em termos quantitativos), a cooperação para o desenvolvimento é feita através de diversos instrumentos que se integram numa componente mais abrangente – a APD. Em sentido lato, a Cooperação para o Desenvolvimento, enquanto política de um Estado, é então denominada como Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Pese embora a APD seja a principal componente da cooperação para o desenvolvimento, segundo o CAD a sua definição «para além de incluir a APD propriamente dita, integra ainda a ajuda não governamental e mesmo todas as transferências públicas e privadas possíveis, com um grau de liberdade até 25%» (Monteiro, 2001, p:64). Apesar deste conceito ser frequentemente identificado como uma competência específica das políticas externas dos Estados doadores, há quem defenda que a Cooperação para o Desenvolvimento é muito mais do que isso, uma vez que implica a intervenção de outros actores fundamentais para este puzzle, tais como os Estados receptores, as Organizações Internacionais, as ONGD (do Norte e do Sul) e as próprias populações beneficiárias¹¹¹.

Deste modo, as transferências protagonizadas pela APD, destinadas aos Países em Desenvolvimento, podem assumir cinco formas: a) **ajuda bilateral** – concedida directamente por um Estado, ou seja, em que os doadores canalizam os fluxos da APD directamente para os receptores (governos e outras organizações), ou **multilateral** – na qual os fundos são transferidos através de instituições e organizações internacionais, sendo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹¹² um dos principais exemplos; b) **ajuda privada** – através das ONG; c) **financiamentos multilaterais** – através do Banco Mundial e dos Bancos Regionais; d) **outros fluxos públicos não-APD** – como o caso dos créditos à exportação e dos empréstimos Estado/Estado garantidos pelo país doador; e) **outros fluxos privados não-APD** – como os créditos à exportação, os investimentos directos e os empréstimos. A cooperação para o desenvolvimento, cuja principal componente é a APD, mas não só, envolve realidades e dimensões muito distintas e complexas, como sejam a cooperação oficial (ou pública), a cooperação não-

¹¹⁰ Definição da Plataforma Portuguesa das ONGD, cit in Plataforma Portuguesa das ONGD, 2005, p:20.

¹¹¹ Plataforma Portuguesa ONGD (2004), (artigo online, disponível em – ver nota x), p:1.

¹¹² O PNUD (ou, na sigla original, UNDP), criado em 1965, pela junção de dois programas da ONU de cooperação técnica, é a maior fonte de contribuições das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Nos seus objectivos gerais, visa apoiar a ONU enquanto reforço de uma força coesa para o desenvolvimento sustentável; orientar os seus recursos para uma série de objectivos ligados ao desenvolvimento humano; e reforçar a cooperação internacional com vista ao desenvolvimento humano sustentável. A assistência técnica fornecida pelo PNUD é ajustada às prioridades de cada país, essencialmente integrada em programas nacionais ou regionais.

governamental (ou privada), a cooperação empresarial, a cooperação Norte/Sul, a cooperação Sul/Sul e a cooperação técnica¹¹³. Relativamente às razões da Ajuda, estas poderão prender-se com questões humanitárias, políticas, estratégico-militares, económicas e de paz e segurança mundiais.

De forma a melhor enquadrar todas estas questões, faremos de seguida uma breve análise da evolução da política de cooperação para o desenvolvimento, desde o seu despoletar até aos desafios da actualidade. Conforme tem sido dito, o pós II Guerra Mundial proporcionou uma mudança no cenário internacional, a vários níveis. Deste modo, e tendo a sua matriz consolidada com base na união dos povos em desenvolvimento, uma das primeiras manifestações da cooperação internacional para o desenvolvimento deu-se com a Conferência de Bandung (1955)¹¹⁴. Nesta década em que se erguiam novas relações de cooperação entre os PD e os PVD, vários acontecimentos testemunhavam os esforços que se começavam a deslindar em diversas vertentes. Neste sentido podemos identificar como um primeiro “orientador” das relações entre a Europa e os países do Sul, a consagração do Tratado de Roma (1957), onde se preconizou a relação entre as colónias e territórios sob soberania francesa e a Comunidade Europeia¹¹⁵. É a partir deste acesso privilegiado dos países “associados” ao mercado comunitário, que a cooperação da CEE para com estes países se traduziu também na criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)¹¹⁶, que surge inicialmente para promover o desenvolvimento económico e social dos PTU (Países e Territórios Ultramarinos)¹¹⁷. Partindo de uma retrospectiva cronológica, podemos

¹¹³ A propósito da cooperação técnica e dos seus impactos na “crise africana”, ver: Lopes, C., *Compasso de espera – o fundamental e o acessório da crise africana*, Porto, Edições Afrontamento, 1997.

¹¹⁴ A Conferência de Bandung, realizada em 1955, na Indonésia, reuniu líderes de um conjunto de países asiáticos e africanos, que partilhavam problemas económicos e políticos específicos e que condenavam o racismo e o colonialismo. Nesta conferência, que tinha como objectivo promover a cooperação económica e cultural afro-asiática, como forma de protesto contra o colonialismo e o imperialismo, foram lançados os princípios políticos do “Não Alinhamento” – originando, mais tarde, a criação do “Movimento dos Não Alinhados”. Este Movimento teve como principais porta-vozes Gandhi, Tito e Nasser.

¹¹⁵ Na altura, a França impôs como condição para a sua assinatura do Tratado de Roma (constitutivo da CEE), a abertura do Mercado Comum aos denominados Países e Territórios Ultramarinos (PTU), em benefício da União Francesa.

¹¹⁶ Relativamente ao sistema de financiamento, o FED – organismo privilegiado e autónomo em relação ao Orçamento Comunitário –, é directamente financiado pelas contribuições dos Estados-Membros através de um esquema de contribuição que tem em conta a capacidade económica de cada um dos países. Para além dos recursos disponibilizados pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), todas as outras despesas com o desenvolvimento remetem ao Orçamento Comunitário, que financia grande parte da ajuda recebida pelos PVD de África, Ásia e América Latina.

¹¹⁷ São vinte e um os Países e Territórios Ultramarinos (PTU), que dependem constitucionalmente de quatro dos Estados-Membros da União Europeia: a Dinamarca, a França, os Países Baixos e o Reino Unido. Embora os seus nacionais sejam cidadãos da União, estes países não fazem parte do território comunitário. Por conseguinte, o direito comunitário não lhes é directamente aplicável embora beneficiem de um estatuto de associados aos Estados-Membros, conferido pelo Tratado de Roma, que está na origem da actual política de desenvolvimento. (Para consultar informações sobre esta matéria – ver nota xi).

constatar que as teorias do desenvolvimento dos anos 50 e 60 (ver subcapítulo 2.1.1.) transformaram a cooperação para o desenvolvimento num mecanismo dependente das estratégias económicas. Este foi também um período decisivo para que os Estados Unidos se comprometessem na transferência de recursos para Países Terceiros e desta forma assegurassem não só aliados, como futuras dependências. Relativamente aos países europeus, é inegável que o passado colonial de alguns países teve, e continua a ter, uma forte preponderância na definição das suas políticas de cooperação (Plataforma ONGD, 2005, p:16). Nesta altura, a cooperação era entendida «não como uma relação de parceria e igualdade, mas como uma iniciativa voluntária e generosa dos países doadores e como uma obrigação para com os países receptores»¹¹⁸. A ideia de doação, não implicava uma obrigatoriedade formal, mas estabelecia uma relação de inferioridade por parte dos beneficiários.

Relativamente à política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, podemos distinguir três grandes momentos: o Conselho Europeu de 1972, o “Memorandum Pisani” (1982) e o Tratado de Maastricht (1992) que, juntamente com o Documento do Conselho “Horizonte 2000”, constitui a última orientação comunitária sobre esta matéria.

Em 1972, a Comissão Europeia apresenta o seu primeiro *Memorandum* sobre a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento na qual manifesta «a intenção de se dotar progressivamente das acções e meios necessários para assumir um maior protagonismo nesta área, formulando uma política de cooperação concomitantemente global e selectiva, de acordo com a diversidade das necessidades dos PVD»¹¹⁹. Até então, tendo como base o Tratado de Roma – que apenas previa os meios para uma cooperação técnica e financeira a favor dos Estados Africanos e Malgaches Associados (EAMA) e dos PTU associados à CEE – e na ausência de um mandato geral nestas matérias, os únicos instrumentos de que a CEE dispunha em termos de política de cooperação era a política comercial comum (mais concretamente a utilização da Pauta Exterior Comum e de contingentes comerciais) e a ajuda alimentar. Entendendo a política de cooperação para o desenvolvimento como um âmbito da sua política externa (bilateral), os Estados-Membros sempre hesitaram na atribuição à Comissão de um mandato global que permitisse uma maior coordenação dos instrumentos específicos de cooperação e entre as políticas internas e a política de cooperação, hesitação que de resto se mantém até aos dias de hoje. Realizada em Outubro de 1972, a Cimeira do Conselho Europeu (também conhecida como Cimeira

¹¹⁸ FERNANDES, Ana Paula (2004), (artigo online, disponível em – ver nota xii), p:1.

¹¹⁹ CCE (1972), cit in ALVES, M^a I., 1996, p:75.

de Paris, cidade onde ocorreu) forneceu à Comunidade Europeia um mandato inicial nesta área, «estabelecendo os fundamentos da política de cooperação, [e] tendo possibilitado a conciliação entre as perspectivas “regionalista”¹²⁰ e “mundialista”¹²¹, instigando a Comunidade a prosseguir simultaneamente nas duas direcções, de modo a definir “uma política global de cooperação para o desenvolvimento à escala mundial» (Alves, 1996, p:76). A política comunitária de relacionamento da UE com os PVD, prevista com o Tratado de Roma, tem vindo a ser constituída num precário equilíbrio resultante de negociações árduas entre os partidários de uma cooperação regional decorrente da proximidade geográfica ou do passado histórico, e os Estados Membros que advogam uma perspectiva mais universalista e adaptada à realidade das relações económicas internacionais (Alves, 1996, p:64). Nesta lógica, a política comunitária de cooperação apresenta-se sob dois grandes eixos: os acordos regionais¹²² de natureza contratual – destinados a áreas geográficas específicas, que envolvem uma série de meios de acção previstos nos tratados internacionais que constituem a base do acordo¹²³; e as acções que dependem de uma decisão autónoma e unilateral da UE – que abrangem, essencialmente, o Sistema Comunitário de Preferências Pautais Generalizadas (SPG), a ajuda alimentar, a ajuda de emergência e outros fundos. Conforme vem sendo testemunhado, as relações de cooperação entre a UE e os PVD englobam diversas vertentes, entre as quais a política comercial comum e a política de ajuda ao desenvolvimento que, presente desde a constituição da Comunidade Europeia, vem coexistindo com as políticas nacionais bilaterais dos Estados-Membros, numa espécie de “competência mista”.

Na década seguinte, em 1982, Edgar Pisani¹²⁴ traz uma nova dinâmica à política comunitária, em que se reflecte acerca das políticas levadas a cabo até então, atribuindo-se nesta fase um papel determinante ao sector alimentar e agrícola na política comunitária de

¹²⁰ Numa perspectiva regionalista, iniciam-se as negociações com os países da ACP (África, Caraíbas e Pacífico). para a primeira Convenção de Lomé (acordo regional de cooperação para o desenvolvimento), e concretizaram-se os primeiros programas de ajuda financeira para o desenvolvimento rural e regional dos PVD da Ásia e América Latina.

¹²¹ Na perspectiva mundialista foram formuladas várias orientações em termos de política global, entre as quais: o aprofundamento das políticas da CE; a coordenação e harmonização à escala comunitária das políticas nacionais e comunitárias de cooperação para o desenvolvimento, com vista a uma maior coerência global; e a criação de instrumentos suplementares de cooperação financeira e técnica pela adopção da “Resolução sobre a ajuda financeira e técnica da Comunidade a países não-associados”, na qual se alargam as possibilidades de cooperação a outros países para além das ex-colónias.

¹²² Entre os acordos regionais é de salientar a importância crucial das Convenções de Lomé, acordo de associação aplicável aos países da ACP.

¹²³ Refira-se ainda que os países beneficiários têm autonomia na atribuição dos fundos, através por exemplo, da definição de Programas Indicativos Nacionais (PIN).

¹²⁴ Edgar Pisani, na altura Comissário Europeu para as Questões do Desenvolvimento.

cooperação, privilegiando-se deste modo as políticas de desenvolvimento rural que deveriam promover autonomia aos países receptores. Mas a grande novidade do contributo deste Comissário seria a instauração de um “diálogo sobre políticas” (*policy dialogue*) que, centralizado numa concentração da ajuda a nível sectorial com vista a uma maior eficácia, deveria permitir uma concertação entre doadores e receptores no sentido de definir “áreas prioritárias e políticas adequadas”¹²⁵ (Alves, 1996, p:78).

Numa época em que as transformações entretanto ocorridas no cenário internacional minaram as relações Norte/Sul, o optimismo de outrora na Nova Ordem Económica Internacional dava agora lugar à desconfiança e à ameaça. A constatação da inexistência de progressos no desenvolvimento de muitos países do Sul e o agravamento das desigualdades na distribuição de rendimentos nos PVD, reavivou o sentimento de um “cansaço da ajuda”, provocando preocupações crescentes no seio do CAD e da UE relativamente à eficácia e relevância da Ajuda. Era patente a necessidade de «afirmação de uma nova condicionalidade, quer económica, quer política, sem negligenciar o critério mais antigo da eficácia da ajuda» (Alves, 1996, p:79).

O último momento constitutivo da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento surgiria no início da nova década, com a Declaração Conjunta sobre a Política de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia (1992)¹²⁶, e com o Tratado de Maastricht (também designado de Tratado da União Europeia), assinado em 1992, mas que só entraria em vigor a 1 de Novembro de 1993. É fundamentalmente com a assinatura do Tratado de Maastricht, altura também em que a assistência para o desenvolvimento se tornou competência da UE, que as questões da cooperação para o desenvolvimento passaram a ter uma importância mais determinante, a par com a promoção da coerência de políticas. A um nível global, a UE pretendia dar resposta aos desafios colocados pelas múltiplas interdependências que alteraram o próprio conceito de segurança, normalmente associado a aspectos de natureza político-militar, o que implicava uma acção comunitária comum no âmbito das organizações internacionais – procurando-se, assim, um reforço no sentido de uma maior afirmação na cena mundial. Por outro lado, a um nível comunitário ou bilateral, visava apoiar as estratégias definidas pelos países membros ou regiões, fazendo uso do amplo leque de instrumentos ao seu alcance (Alves, 1996, p:79-80). Até ao Tratado de Maastricht, o panorama da política comunitária era pautado por uma diversidade de acordos de cooperação e de instrumentos de intervenção

¹²⁵ A propósito deste tema, ver por exemplo, uma comunicação de Pisani sobre desenvolvimento e cooperação: Pisani, 1986, p:11-15.

¹²⁶ Adoptada pelo Conselho e Comissão em Novembro de 2000 (“Horizonte 2000”).

que a UE tentava regular e sistematizar. Com este Tratado criou-se «uma base jurídica coerente e global para a política de cooperação da UE», sendo esta inserida no conjunto das suas políticas, permitindo definir os objectivos e os métodos «que proporcionam à UE o enquadramento de que necessita para reformular a sua (...) política de cooperação» (Alves, 1996, p:80-81).

As disposições do novo Tratado caminhavam também no sentido de minimizar a dispersão de esforços a que se assistia, prejudicial aos PVD e a todos os envolvidos, numa tentativa de combater défices ao nível: da coordenação entre políticas nacionais e comunitárias; da articulação entre as políticas de cooperação, outras políticas comunitárias e outros aspectos do processo de integração comunitária; e da sua própria expressão junto das organizações internacionais. Deste modo, esperava-se que através desta “política renovada” se progredisse no sentido de: uma melhor coordenação e compatibilidade com as outras políticas comunitárias, uma maior integração dos diferentes instrumentos de ajuda, do aumento do protagonismo político nas organizações internacionais e de uma maior eficácia no diálogo com os PVD. Também no terreno, esperava-se uma melhoria qualitativa da actuação da UE, no que concerne a uma maior eficácia dos procedimentos e ao incentivo à complementaridade ajuda bilateral/comunitária (Alves, 1996, p:81).

Pelo seu passado histórico e posterior relacionamento com os novos países que outrora constituíram as colónias europeias, muitos dos Estados-Membros da UE desde cedo reconheceram a importância de conceber uma política de cooperação para o desenvolvimento com estes países¹²⁷. A ameaça do “assistencialismo” foi suprida por um programa integrado de desenvolvimento sustentável dos países que, através de políticas macroeconómicas fortes, ambicionavam a criação de condições de estabilidade que, num médio e longo prazo, permitisse a estabilização de uma estratégia de desenvolvimento. Por outro lado, do mesmo modo que esse relacionamento justifica a “resistência” que os países europeus têm demonstrado em transferir para a competência da Comissão as rédeas desse seu *domínio exclusivo*, as suas competências no que concerne ao conhecimento das particularidades que caracterizam os PVD, são tidas como algo a valorizar. Neste âmbito, é tido como assente que são os ditos países desenvolvidos (ex-colonizadores) quem melhor conhece as realidades existentes nesses países. Porém, já começam a ser tidos em conta os riscos e vícios que uma tal abordagem implica, sobretudo quando isso advém de um tão

¹²⁷ A parcerias com os países ACP, como programa da UE, é exemplo desse tipo de cooperação. Em 1975, na sequência das Convenções de Yaoundé, surgiu a I Convenção de Lomé, assinada entre os países da Comunidade Europeia e alguns países da África, Ásia e Pacífico. Com sucessivas revisões e alargamentos, esta parceria tem permitido canalizar elevados financiamentos, conceder facilidades comerciais e prestar outras ajudas a países que tinham estado ligados aos Estados europeus por relações coloniais. Posteriormente, surgiria a Convenção de Lomé II (1980), III (1984) e IV (em 1989).

prolongado e complexo relacionamento, repleto de frustrações e insucessos que, segundo se crê, uma instância supranacional mais “distanciada” tenderia a evitar (Figueiredo, 2005, p:87-88).

O despertar do novo milénio trouxe a necessidade de redefinir “formas de actuação” e “perspectivas de intervenção e de acção política”, acarretando algumas mutações no conceito de Cooperação para o Desenvolvimento e no seu *modus operandi*. Com o aumento do número de países a requerer Ajuda e com o crescente número de situações na demanda de uma assistência imediata, torna-se cada vez mais premente a necessidade de uma maior «**eficácia**» e «**eficiência**» da Ajuda e da gestão dos já por si escassos recursos (Plataforma ONGD, 2005; Afonso e Fernandes, 2005). Face à preocupação dos países doadores em reformar as suas políticas de cooperação, de modo a tornar a eficácia uma prioridade, varias medidas foram tomadas no sentido de: a) harmonizar as políticas dos doadores; b) alinhar as políticas dos doadores com as dos beneficiários; c) e fomentar o “desligamento” da ajuda (face aos divergentes interesses políticos e económicos dos países doadores). Apesar dos esforços que se têm orquestrado para levar avante uma política de cooperação para o desenvolvimento eficaz e eficiente, nem sempre é fácil conciliar as políticas nacionais e comunitárias que, apesar de distintas, têm ainda que articular os seus diversos interesses com os interesses de cada um dos Estados-Membros, e ainda com as directrizes internacionais/globais. Deste modo, torna-se muitas vezes difícil conseguir «fazer da coordenação de políticas um jogo de soma positiva para todas as partes envolvidas» (Figueiredo, 2005, p:90).

Tal como referido, os objectivos específicos da UE deverão enquadrar-se igualmente «no objectivo mais geral de desenvolvimento e de consolidação da Democracia e do Estado de Direito, bem como do respeito pelos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais». Deste modo, e em traços gerais, a política de cooperação da UE deverá assegurar: o desenvolvimento económico e social sustentável dos PVD (promovendo o desenvolvimento participativo, o enquadramento económico liberal, a reforma das estruturas administrativas e meios de gestão do Estado, e privilegiando o apoio ao sector privado e à cooperação descentralizada); o reforço progressivo e a transformação harmoniosa da integração dos PVD na economia mundial (privilegiando o desenvolvimento auto-sustentado e a programação de longo prazo); e a luta contra a pobreza, no sentido de compensar os custos sociais do ajustamento e promover o desenvolvimento humano (especialmente na saúde e educação). Apesar das possíveis semelhanças destas medidas com o “pacote” outrora apresentado pelas instituições de Bretton Woods na década de 70’, a sua orientação rumo a noutro sentido, pretendendo que

se prevaleça o «princípio da complementaridade entre a ajuda bilateral e comunitária para assegurar maior coerência nesta área de competência mista» (Alves, 1996, p:81-83; Figueiredo, 2005, p:88; Cardoso, 2007, p:115-116).

No âmbito destas medidas, a **avaliação** ganha cada vez mais terreno, procedendo-se a uma reforma dos sistemas, dos instrumentos e das agências de cooperação. Simultaneamente lançam-se esforços para uma verdadeira **coordenação** da Ajuda internacional e para a promoção da **coerência** nas políticas, ainda que os resultados fiquem muito aquém do desejado. De acordo com a visão da Plataforma das ONGD, podemos então constatar que a actual perspectiva caminha no sentido de uma crescente preocupação com a “análise integrada das realidades”, colocando-se uma maior ênfase nos aspectos sociais e políticos do desenvolvimento, na capacitação institucional dos Estados e Instituições Públicas, na boa governação, na gestão e resolução de conflitos, na redução da pobreza e no desenvolvimento sustentado (Plataforma ONGD, 2005, p:17-18).

Actualmente, a política de cooperação para o desenvolvimento é considerada, em termos de actuação da Comissão Europeia, como sendo «um dos elementos centrais da política externa da UE conjuntamente com a política comum externa e de segurança e a sua política comercial internacional»¹²⁸. No entanto, relativamente a estas matérias a «UE não tem uma só voz»¹²⁹, o que dificulta o consenso entre os Estados-Membros e as instituições comunitárias, em termos do que deve resultar a ajuda ao desenvolvimento. Não obstante, cada vez mais os Estados entendem as suas políticas de cooperação como elementos integrantes das suas “estratégias de globalização”. Para tal, na prossecução de estratégias de com vista a alcançar os objectivos mundiais de erradicação da pobreza, a política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade tem procurado desenvolver parecerias entre o Norte e o Sul, privilegiando as novas iniciativas de ajuda ao desenvolvimento e os fóruns internacionais entre os quais destacamos: a implementação dos Programas Nacionais de Redução da Pobreza (“Estratégias de Redução da Pobreza”); a Cimeira do Milénio¹³⁰; a Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento (ou Cimeira de Monterrey)¹³¹; a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável¹³² e

¹²⁸ CE (2004), cit in FIGUEIREDO, 2005, p:90.

¹²⁹ REISEN (1999), cit in FIGUEIREDO, 2005, p:86.

¹³⁰ Da Cimeira do Milénio, realizada no ano 2000 em Nova Iorque, saiu a “Declaração do Milénio” que instituiu os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Acerca deste tema, consultar o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD (2003), consagrado a esta temática – para consulta do relatório online, ver nota xiii.

¹³¹ Conferência realizada em 2002, em Monterrey (México). Artigo disponível online, para consulta ver – nota xiv.

a Cimeira de Paris sobre a Eficácia da Ajuda¹³³. Uma das prioridades essenciais, que ficou patente no Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, realizado em 2005, foi exactamente a necessidade de se reforçar a responsabilidade mútua e a transparência no que respeita à utilização dos recursos afectos ao desenvolvimento, tanto para os países parceiros como para os doadores. Isto serviu também como meio de reforçar a adesão da opinião pública às políticas nacionais e de ajuda ao desenvolvimento¹³⁴. Uma outra questão que se prende é a selectividade da Ajuda, que se cruza com a ideia de que esta deveria concentrar-se nos países mais necessitados, o que não acontece necessariamente. Num dos seus relatórios anuais, o Banco Mundial, um dos «teóricos da indução estratégica»¹³⁵, reconheceu que a maior parte da ajuda internacional não é canalizada para os países que dela mais necessitam ou para zonas onde os índices de pobreza são mais elevados¹³⁶. Reforça-se assim a ideia anteriormente defendida, com a afirmação de que «o grande paradoxo da Ajuda é que os países que mais necessitam dela são habitualmente os menos aptos a usá-la de forma eficaz» (Afonso e Fernandes, 2005, p:32). Do mesmo modo, a experiência da cooperação tem mostrado que «a ajuda é mais eficaz precisamente naqueles países que dela menos necessitam» (Milando, 2005, p:107).

Segundo Jung, crítico das teorias desenvolvimentistas «(...) não há certeza, portanto, de que a cooperação para o desenvolvimento possa produzir desenvolvimento»¹³⁷, no entanto, permanecem os esforços no sentido de uma maior credibilidade e confiança neste instrumento. Quer se trate de uma mera *ilusão* na mudança e nos benefícios que possa trazer, quer seja encarado como um *humanitarismo* que apela à fragilidade da condição humana, o facto é que este conceito manifesta-se cada vez mais como uma “bandeira branca” quando o que está em causa é a salvaguarda dos interesses económicos, políticos e estratégicos dos Estados.

¹³² Cimeira realizada em 2003, em Joanesburgo (África do Sul).

¹³³ Cimeira da qual resultou a “Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento”, Fórum de Alto Nível, realizada em Paris, entre Fevereiro e Março de 2005. Artigo disponível online, para consulta ver – nota xv.

¹³⁴ Ver também resoluções do 3º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, “Agenda para Acção de Accra”, 2008. Artigo disponível online – ver nota xvi.

¹³⁵ João Milando designa por «teóricos da indução estratégica», as organizações de financiamento de programas e de projectos, como: o Banco Mundial, o FMI, a União Europeia, as numerosas agências internacionais de desenvolvimento sedeadas nos países ocidentais, e os governos africanos que são “instrumentalizados em prejuízo da emancipação social e económica das suas sociedades”. Para uma melhor análise, ver: Milando, J., *Cooperação sem Desenvolvimento*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa, 2005.

¹³⁶ Banco Mundial (2000), Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000-2001, cit in MILANDO, 2005, p:106.

¹³⁷ JUNG (citado por U. Schiefer), in MILANDO, 2005, p:14.

CAPÍTULO III – O PORTUGAL PÓS-COLONIAL NA ROTA DA «COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO»: CONSTRUINDO PONTES PARA A «LUSOFONIA».

3.1. – PORTUGAL EM TRÂNSITO: ENTRE A «OPÇÃO EUROPEÍSTA» E O «REGRESSO A ÁFRICA».

*«Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação
com os países de língua portuguesa (...)/
[empenhando-se igualmente],
no reforço da identidade europeia
e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da democracia,
da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos»¹³⁸*

Finda a intempérie das contestações e revoluções, as mudanças trazidas com o 25 de Abril de 1974, fazem sentir-se fortemente no país e não só. A um país “orgulhosamente só” no seu propósito, “isolado” do seu corpo continental, travando guerras de afirmação no além-mar e com uma “missão civilizadora” incessante, abriam-se janelas de oportunidade, com uma brecha de esperança e optimismo renovado – Portugal era agora *um país diferente*.

Por oposição à anterior máxima proferida por Salazar «descobrimos, civilizamos, colonizamos», impunha-se agora o novo espírito trazido pelo programa do Movimento das Forças Armadas (MFA), no qual se expressava a urgência de proceder à «democratização, descolonização, [e] desenvolvimento» (Teixeira, 2004, p:112). Mas todos estes compromissos implicariam uma reorientação de fundo das condicionantes externas do Estado português¹³⁹.

Perante os desafios impostos pela lógica dos “pós” que caracterizavam o novo cenário internacional, também Portugal sentiu necessidade de *reorientar e reformular* as suas prioridades no denominado período «pós-colonial»¹⁴⁰. Com a emergência dos novos ventos da descolonização, da democracia e do desenvolvimento económico a agitarem o território nacional, Portugal teria forçosamente que (re)definir as suas linhas de acção relativamente à política externa e à escolha dos parceiros estratégicos que passaria a privilegiar.

Devido às suas condicionantes históricas e geográficas, Portugal sempre viveu num precário equilíbrio geopolítico, oscilante entre a pressão continental e a procura de uma

¹³⁸ Constituição da República Portuguesa, artigo 7º, nº 4 e 5.

¹³⁹ Sobre o processo de transição para a democracia e a consolidação democrática, ver: TEIXEIRA, N. S., “Entre a África e a Europa: a Política Externa Portuguesa (1890-2000)”, in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote e Autores, 2004, p:87-116.

¹⁴⁰ Sobre a noção de «pós-colonial» e as abordagens da pós-colonialidade, ver por exemplo: ALMEIDA, Miguel Vale de, *Um Mar da Cor da Terra – Raça, Cultura e Política de Identidade*, Oeiras, Celta Editora., 2000.

alternativa marítima (atlântica), repercutindo-se essa dualidade nas opções estratégicas e nas determinantes históricas da política externa portuguesa. Deste finais do século XIX e durante todo o século XX, não se verificaram significativas alterações nos padrões que a diplomacia e a política externa portuguesa vinham historicamente assumindo. O tradicional vector atlântico possibilitava a Portugal o perpetuar das «características históricas da sua política externa», ao mesmo tempo que «jog[ava] um papel importante não só ao nível da orientação externa como também da estabilização interna do país» (Teixeira, 2004, p:114). Somente com a descolonização e a integração europeia essa constante histórica viria a ser alterada. Perante defensores e críticos, a «opção europeia» representaria a grande novidade da política externa pós-25 de Abril e o grande desafio do Portugal democrático.

Assumida a sua condição de país *renovado*, diversas portas se abriam para a recente democracia que ansiava pela (re)afirmação do seu lugar no seio das grandes nações europeias. Desde sempre alicerçado numa dualidade entre a Europa Continental e a velha aliança Atlântica, Portugal não deixaria, no entanto, de ser simultaneamente europeu e atlântico – constituindo estes vectores fundamentais no cerne das «**opções estratégicas**» do Portugal democrático. Pese embora o desenvolvimento de laços de amizade e de cooperação com os ex-territórios colonizados tenham constituído uma preocupação da política externa portuguesa logo após as descolonizações, a verdade é que a prioridade estratégica de Portugal passava, agora, pela «**opção europeia**» (Teixeira, 2004, p:116). Até à entrada em pleno do país na Comunidade Europeia, esse objectivo era de longe o prioritário, ocupando a política africana «um lugar secundário» nos interesses da política externa portuguesa (Murteira, 1999a, p:137).

Para além disso, a própria descolonização viria a alterar o entendimento de Portugal acerca da sua própria realidade. A uma imagem de país industrializado (membro da OCDE, da NATO e da EFTA), que desenvolvia os seus «territórios ultramarinos», foi com grande desgosto que o novo Portugal democrático e europeu tomou consciência das grandes desigualdades de desenvolvimento que o separavam da maior parte dos seus congéneres europeus. Desde a queda do Estado Novo que Portugal se encontrava numa situação particular perante os seus vizinhos europeus. Reconhecido pela OCDE, em 1975, como País em Vias de Desenvolvimento (PVD), a antiga metrópole encontrava-se, assim, «ligada» um grupo específico de PVD's (os *novos* Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), não por vias de solidariedade, mas por laços de cooperação internacional para o desenvolvimento¹⁴¹. Deste modo, todos os países ocidentais manifestavam grande interesse

¹⁴¹ Nesta altura, Portugal passa também a ser receptor de ajuda internacional, por via da cooperação para o desenvolvimento. Durante cerca de dez anos – de 1975 até à entrada de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986 – Portugal passou por um processo de transição, de implantação e consolidação de

em que os problemas da democratização e da descolonização em Portugal, não provocassem uma desordem tal que pudesse pôr em causa os sistemas militar e económico do Ocidente, em virtude de uma maior aproximação à esquerda. Foi esta necessidade de assegurar a democracia «pluralista de tipo ocidental» contra evoluções mais radicais que, a partir de 1975, se iniciam os fluxos da ajuda financeira internacional a Portugal¹⁴² (Oppenheimer, 1990). Somente após mais de uma década passada, Portugal abandonaria a categoria de país subdesenvolvido em que se encontrava, e voltava a erguer-se perante a Europa e o Mundo *Lusófono*.

Nesta nova fase que se iniciava para Portugal tornava-se premente, para além da necessidade de quebrar o seu isolamento internacional, acabar com as guerras coloniais e restabelecer a paz «reconhecendo o direito à autodeterminação e à independência das antigas colónias, de acordo com as recomendações repetidas da ONU e dos nossos próprios aliados» (Soares, 2001, p:65). Apesar dos conturbados processos diplomáticos que antecederam as descolonizações¹⁴³, de acordo com depoimentos de Mário Soares «fizemos o que era indispensável fazer. Sem o que não poderíamos caminhar em frente, consolidar a democracia e requerer a adesão à CEE. Cumprimos os princípios proclamados pela ONU e libertámo-nos das nossas responsabilidades directas e imediatas em relação a África. Foi, de resto, o que nos permitiu avançar rapidamente, quer em matéria de institucionalização da democracia, quer em relação à opção europeia» (Soares, 2001, p:74).

O debate acerca da questão europeia surgira ainda nas vésperas da revolução quando, no âmbito da sua actuação enquanto membro da EFTA¹⁴⁴, em 1972, Portugal viu-se confrontado com a impossibilidade de fazer parte de um grupo mais alargado – a CEE, que daria origem à futura UE – por razões políticas de incumprimento dos critérios de base de um Estado democrático (Constâncio, 2001). Quando em Maio de 1977, o governo de Mário Soares solicitou formalmente o pedido para a entrada de Portugal na CEE¹⁴⁵, o país

uma democracia, sustentado pela ajuda pública de alguns países ocidentais, entre os quais se destacam na ajuda bilateral – os EUA, a RFA e Noruega – e entre os fornecedores de ajuda multilateral – o Banco Mundial, a EFTA e posteriormente a CEE.

¹⁴² Sobre este assunto, da ajuda internacional recebida por Portugal enquanto país em vias de desenvolvimento, ver: OPPENHEIMER, J. et al., *Portugal e a Cooperação Internacional – Uma Análise da Ajuda Recebida*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1990.

¹⁴³ Nomeadamente em Angola e Moçambique.

¹⁴⁴ Portugal começou por participar no movimento de integração europeia em 1960, ano da sua entrada na EFTA (European Free Trade Association) enquanto membro fundador, juntamente com a Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça e Inglaterra. Esta adesão só foi possível, porque esta organização de comércio livre não tinha um condicionamento político declarado, o que permitiu a Portugal estar presente na sua fundação ao lado da Inglaterra, sua tradicional aliada.

¹⁴⁵ Portugal só pôde fazer o primeiro pedido formal de adesão à CEE em 1977, após a instauração definitiva da democracia no país. Passada a fase de análise do pedido de adesão por parte da Comunidade, só em 1979

encontrava-se enredado com a herança de uma transição por ruptura, uma Constituição que tinha consagrado as nacionalizações, a reforma agrária e ainda com uma forte presença militar na vida política (Pinto, 1999, p:415-416). Grande parte da elite política portuguesa da época via na adesão uma garantia de consolidação democrática interna e uma alavanca para a democratização do país. A proposta de adesão de Portugal à CEE, apoiada por quase todos os partidos políticos¹⁴⁶, acarretou um grande consenso nacional em torno desta questão que simbolizava uma forma de ruptura com o passado «ditatorial, isolacionista e colonial», ao mesmo tempo que assumia uma dimensão «anticomunista e anti-revolucionária» (Pinto, 1999, p:414). Essencialmente motivado por razões de ordem política, estando ainda fortemente presente a ameaça do risco revolucionário, este consenso foi amplamente integrador da ideia de que, após a descolonização, o país precisava de uma «âncora», ou seja, de uma «**nova vocação**» (Constâncio, 2001, p:42).

A «opção europeísta» do segmento maioritário das elites políticas portuguesas assumiu-se então como um produto da transição para a democracia, iniciada em 1974. Pinto salienta como o caso português ilustra claramente a tese segundo a qual a Comunidade Europeia, enquanto referência de uma Europa desenvolvida, foi um «símbolo disponível» para as elites democráticas legitimarem uma nova ordem interna, após uma transição por ruptura bastante conflitual (Pinto, 1999, p:414). Simultaneamente, a descolonização e opção pró-europeísta provocaram, por parte das elites intelectuais, uma produção ideológica significativa reflectindo-se sobretudo o seu impacto na identidade nacional, um tema que, como já tivemos oportunidade de constatar, nunca esteve ausente do debate ideológico português, nem tão pouco da antropologia portuguesa, para a qual os “Portugueses” constituíram um «tópico ensaístico obcessional» ao longo de todo o século XX¹⁴⁷ (Bastos, 2000, p:5). Com a descolonização em curso, parecia desaparecer do discurso nacionalista português um elemento central, pese embora, a muitas vezes anunciada «crise de identidade», nunca tenha emergido de forma evidente¹⁴⁸ (Pinto, 1999, p:418-419).

se iniciaram formalmente as negociações que iriam durar até 1985, culminando num longo processo que apenas um ano depois, em 1986, via a sua vitória com a admissão do país enquanto membro da Comunidade Económica Europeia.

¹⁴⁶ Com excepção do Partido Comunista e de alguns grupos mais à esquerda.

¹⁴⁷ Para uma análise mais profunda e detalhada acerca das descrições da identidade nacional feitas pela antropologia portuguesa, e do carácter identitário dos “Portugueses”, ver: BASTOS, J.G.P., *Portugal Europeu: Estratégias Identitárias Inter-nacionais dos Portugueses*, Oeiras, Celta Editora, 2000.

¹⁴⁸ Sobre a identidade nacional no decurso do Portugal de Oitocentos até aos seus mais recentes impactos com o europeísmo, ver artigo: MONTEIRO, N. e PINTO, A., “A Identidade Nacional Portuguesa”, in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2004, p:51-65.

Por outro lado, Constâncio chama a atenção para a importância da questão da segurança e dos factores geopolíticos, que architectavam a motivação portuguesa «no contexto do risco revolucionário que esteve presente em Portugal, com a consequente necessidade de ancorar a democracia portuguesa» (Constâncio, 2001, p:46-48). Não descurando os interesses económicos, que também os havia – sobretudo a perspectiva da ajuda financeira europeia – estes eram no entanto encarados com algum pudor, não sendo por isso determinantes. De acordo com o economista o que predominou foi, essencialmente, a necessidade de consolidar a democracia e, principalmente após a descolonização, o imperativo encontrar uma «nova âncora» e uma «**nova definição de um projecto nacional**» (Constâncio, 2001, p:49).

A escolha prioritária da Europa, afirmada sem ambiguidades pelo I Governo Constitucional¹⁴⁹ dirigido por Mário Soares, iria condicionar, no essencial, as orientações da política externa portuguesa na fase de consolidação democrática. Esta escolha surgia como um contraponto indispensável à descolonização, como declarava o grande instigador desta política, Mário Soares: «Afirmar Portugal no quadro europeu era uma prioridade que havia que impor no momento em que se procedia à descolonização. (...) O contraponto da descolonização sempre me pareceu que devia ser a entrada de Portugal na Europa comunitária»¹⁵⁰.

Mas para além de europeu e atlântico, Portugal sempre foi “mais Portugal” com o elemento africano presente nas várias esferas da vida política portuguesa. Como já tivemos oportunidade de constatar, a África não só percorreu os imaginários mais ávidos das glórias do passado, como também serviu prontamente os interesses de um pequeno país engrandecido pela força dos domínios que possuía no “Ultramar”. Porém, nas condições em que decorreu a descolonização portuguesa em África, não foi surpreendente a imediata ruptura que se verificou no relacionamento, não só político mas também económico¹⁵¹, entre Portugal e as antigas colónias. No período em questão, Portugal encontrava-se já em processo de integração “formal” na Europa, designadamente pelas vias do comércio internacional e da emigração de mão-de-obra, daí que uma nova «viragem para África» não se mostrasse tão atractiva. Para além disso, entre finais da década de 70’ e inícios dos anos 80’, tanto em Portugal como nos países africanos, estavam ainda muito presentes os recentes acontecimentos políticos, o que terá propiciado, embora apenas durante um curto espaço de tempo, um período de «aparente afastamento ou de reflexão e reapreciação da

¹⁴⁹ Em vigência de Julho de 1976 a Janeiro de 1978.

¹⁵⁰ Maria João Avelaz, “Soares, O Presidente”, (*Público*, 1997), cit in LÉONARD, 1999c, p:423-424.

¹⁵¹ Embora com algumas excepções, como no caso de Angola.

essência das nossas relações mútuas» (Mathias, 1985, p:8). Mas esse facto não iria impedir os *Portugueses* de convergirem para um novo tipo de relacionamento, conforme veremos nos subcapítulos seguintes.

Com o mito das colónias encerrado, as elites democráticas conseguiram consolidar na opinião pública a opção europeia como «a única que poderia recriar uma relação importante com os novos países de língua portuguesa, com os quais as relações económicas tinham quase desaparecido e as políticas se tinham deteriorado, após a vaga de independências em 1975»¹⁵² (Monteiro e Pinto, 2004, p:63). Estabilizada e consolidada que estava a democracia, e vendo na ligação que mantinha com África um possível elemento de reforço da sua posição na Europa, Portugal volta a lançar os pressupostos de uma relação *especial* com África. De acordo com a visão do político Mário Soares, a questão prioritária aquando da adesão à CEE era, indiscutivelmente, de ordem política, uma vez que «a integração na CEE punha Portugal ao abrigo de eventuais golpes militares (...) [mas, sem a qual] não teria sido possível modificar a atitude dos países africanos de língua portuguesa em relação a Portugal». Convencido de que só a partir de então os países africanos “lusófonos” «começaram a perceber que [Portugal] poderia ser um importante ponto de referência e de ajuda», Soares refere mesmo que esta adesão traria uma dupla vantagem: para Portugal, pelos motivos já evidenciados; e para os africanos que, aspirando uma adesão à Convenção de Lomé, tirariam partido da aliança portuguesa» (Soares, 2001, p:77). Passadas as ameaças e restabelecida a ordem pós-colonial, relativamente aos países africanos lusófonos, referia ainda que «conseguimos estabelecer relações normais e estreitas com eles», mesmo que num primeiro momento estas não tivessem sido fáceis pois «eram relações melindrosas que resultavam da relação antes existente entre colonizador e colonizado: nós éramos antigos colonizadores e, portanto, havia um melindre especial em relação a Portugal. [Mas] esses melindres, felizmente, foram ultrapassados»¹⁵³.

Concretizada a adesão de Portugal à CEE, a 1 de Janeiro de 1986, esta viria a proporcionar um novo olhar por parte dos governantes portugueses para as potencialidades de uma dupla vertente de actuação – situada entre a Europa e a África – e que se efectivaria na última década do século XX. Numa altura em que Portugal procurava redefinir as linhas

¹⁵² Sobre as relações económicas que entretanto se desenvolviam entre Portugal e os PALOP, ver por exemplo: MURTEIRA, M., *Os Estados de Língua Portuguesa na Economia Mundial – Ideologias e Práticas do Desenvolvimento*, Lisboa, Editorial Presença Lda, 1988; MURTEIRA, M., “A Economia dos Novos Países Africanos de Expressão Portuguesa”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.5, 1999a, p:131-143; PINTO, A., “Da África à Europa”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.5, 1999, p:414-420.

¹⁵³ Entrevista de Miguel Sousa Tavares a Mário Soares, in Revista ELO, nº1 (Set/Out), 1990, p:42-43.

condutoras da sua política externa, a adesão permitiu, por um lado, o ***reinserir do país na sua matriz continental*** conferindo-lhe um novo sentido estratégico, ao mesmo tempo que permitiu o ***reavivar do papel que África poderia ter nas prioridades estratégicas do país***. A este propósito Jaime Gama salientava que a reintegração política de Portugal no seu espaço europeu, muito além da sua condição geográfica, permitiu-lhe não só tirar partido do reencontro da “raiz europeia da nacionalidade”, mas também beneficiar da difusão de uma ampla experiência e conhecimento intercontinental herdado dos Descobrimentos. Apesar do “factor africano” despertar ainda algumas sensibilidades no início da década de 90’, Jaime Gama defendia que a adesão à CEE vinha, paradoxalmente, «estimular o papel de Portugal na relação com África» pois, através de vários mecanismos comunitários de cooperação e ajuda ao desenvolvimento (como a Convenção de Lomé), «colocou o país no cerne de uma ligação privilegiada que também tem por participantes os Cinco estados africanos de expressão oficial portuguesa»¹⁵⁴.

Contrariando as vozes que professavam que a «opção europeia» seria prejudicial a uma maior aproximação ao designado Terceiro Mundo e a um relacionamento benéfico com os países ex-colonizados, Mário Soares argumentava que, pelo contrário, «foi a opção europeia que nos deu a possibilidade de passarmos a cumprir melhor as nossas responsabilidades em relação a África, voltando a ter uma presença efectiva no continente africano, embora numa perspectiva completamente diferente da colonial» (Soares, 2001, p:77). A este propósito Soares afirmava ainda que a experiência da descolonização «ensinou os africanos a apreciarem Portugal. Aliás, nós poderemos convencê-los e mostra-lhes que poderemos dar-lhes mais do que os outros», reforçando ainda que «nós temos o levantamento daqueles países, conhecemo-los exaustivamente, sabemos trabalhar com eles»¹⁵⁵. Embora permanecessem iminentes potencialidades para futuros desenvolvimentos, no início da década de 90’ a realidade dos laços económicos entre Portugal e as ex-colónias africanas não justificava grandes expectativas quanto ao futuro. A este propósito, Murteira (1999) evidenciava que «Quinze anos depois da descolonização, a dependência comercial de Portugal em relação aos mercados europeus é a mais elevada nos países da Europa do Sul: passara-se de uma política comercial externa prioritariamente orientada para a integração económica da metrópole com as colónias africanas para outra política, onde a prioridade absoluta passou a ser atribuída à integração europeia da economia portuguesa» (Murteira, 1999a, p:138). Mas apesar do crescimento e da prosperidade que os ventos da Europa

¹⁵⁴ Jaime Gama, in Revista ELO, nº3 (Jan/Fev), 1991, p:45 e 46.

¹⁵⁵ Entrevista de Miguel Sousa Tavares a Mário Soares, in Revista ELO, nº1 (Set/Out), 1990, p:44.

traziam à mais recente das democracias europeias, a «nostalgia» e a «saudade» que os Portugueses sentiam de África, voltava a agitar o coração da *pequena* Nação portuguesa.

Perante tudo isto, poderíamos interrogar-nos: **Seria o presente cenário favorável à formulação de expectativas relativamente a um «regresso a África»?** O tempo assim o comprovaria.

Passados quinze anos desde que os portugueses “saíram de África”, o então Presidente da República Mário Soares falava agora da necessidade de um «regresso a África», convencido de que Portugal tinha, indiscutivelmente, uma «vocação africana». Numa entrevista à revista ELO, Soares diz-nos, no entanto, que «esse regresso tem a ver com a defesa das posições portuguesas em África e não é incompatível – é mesmo complementar – com a nossa posição firmemente europeia, que assumimos desde que estamos integrados na Comunidade Europeia»¹⁵⁶. Fazendo uso dessa fórmula, o Presidente pretendia chamar a atenção dos portugueses para as mudanças que estavam a ocorrer em África, «tendo os portugueses de novo condições favoráveis para lá voltar. Mas voltar com um espírito completamente diferente (...)»¹⁵⁷. Esse «regresso» estaria então embrenhado de um *novo espírito*, assumido com o movimento universal de descolonização, no qual os próprios africanos teriam chegado à conclusão de que «o povo com que melhor se entendem e que tem uma relação com eles mais igualitária e reciprocamente vantajosa é ainda o povo português»¹⁵⁸. Como justificação para esse «regresso» Soares assegurava ainda que «continua a haver imensa curiosidade por África», impressa numa «saudade» e numa «nostalgia de África»¹⁵⁹. Por seu lado, o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, J. M. Durão Barroso, não se mostrava grande adepto desta expressão, justificada pela sensação que dizia sentir de que «nunca deixamos, de facto, de estar presentes»¹⁶⁰. Ou seja, «a África não deixou de estar presente na vontade política portuguesa», ainda que por um determinado período o país se tivesse centrado mais nas suas próprias questões internas¹⁶¹.

¹⁵⁶ Idem, p:38.

¹⁵⁷ Idem, p:38.

¹⁵⁸ Idem, p:38.

¹⁵⁹ Idem, p:38.

¹⁶⁰ Entrevista de J. Nogueira Pinto a José Manuel Durão Barroso, in Revista ELO, nº2 (Nov/Dez), 1990, p:34.

¹⁶¹ Idem, p:34.

Segundo Murteira, a pequena dimensão da economia portuguesa e o seu estatuto periférico na Europa não justificariam, à partida, a expectativa de um papel determinante no futuro desenvolvimento económico das ex-colónias africanas» (Murteira, 1999b, p:147). No entanto, surgiriam *inevitavelmente* oportunidades para o desenvolvimento de uma «cooperação», que se acreditava vir a ser de benefício mútuo, entre Portugal e os recém independentes Estados africanos de expressão portuguesa. Dotada de um «cariz particular e porventura único», as relações de Portugal com os novos Estados africanos foram sendo (re)desenhadas com vista a uma nova política que se mostrava «possível», «desejável» e «útil» a ambas as partes (Mathias, 1985, p:9). Passados os “ressentimentos” que se fizeram sentir pelo tumultuoso contexto em que ocorreram as descolonizações, o posterior período de aparente acalmia iria proporcionar uma aproximação entre estes países que, no essencial, correspondeu a pouco mais do que «declarações de intenções e uma retórica mais rebuscada, sem real contrapartida na prática, tanto política, como cultural ou económica». O desafio que se colocava já em finais da década de oitenta – e que ainda hoje se coloca – era o de «ultrapassar-se [essa] retórica para níveis mais elevados de relacionamento e sobretudo para a arquitectura de soluções concretas e práticas com que todos [possam] beneficiar» (Machado, 1986, p:81).

Apesar de *dissimulado* desde 1975, este pretenso «regresso a África» conheceu várias fases. Num primeiro momento, em que após mais de cinco séculos de presença em África e menos de um século de colonização efectiva, Portugal teve de aprender a “viver sem África”. Posteriormente, já na década de 90’, impõe-se uma fase de consolidação e de cooperação de onde emerge o ambicioso projecto de uma comunidade dos países de língua portuguesa – a CPLP. Nesta última fase, a linha de intervenção da diplomacia portuguesa seria a de continuar a favorecer o diálogo e a paz com os países africanos, fazendo uso de todos os meios ao seu alcance, sem no entanto ingerir-se nas questões internas destes Estados (particularmente sensíveis neste ponto em relação à antiga potência colonial). A sua acção deveria cingir-se a canalizar os seus esforços com os dos seus parceiros da CPLP e da comunidade internacional (matéria que trataremos no último subcapítulo). Deste modo, acção da diplomacia portuguesa relativamente aos PALOP inscrevia-se agora em torno de uma mediação, do respeito pelos governos legítimos, do diálogo e concertação em todas as circunstâncias e de recusa da «legitimidade das armas», esforçando-se por demonstrar que, «desta vez, o passado colonial est[ava] definitivamente enterrado» (Léonard, 1999c, p:433-434).

De acordo com as visões que anteviam na relação com África uma possibilidade de futuro, há quem defenda que «seria profundamente errado que Portugal se virasse ainda mais para

«dentro» do espaço europeu, (...), em vez de desenvolver o seu papel específico de ligação entre a Europa e o Mundo, que corresponde à sua história e ao seu posicionamento geo-estratégico, abrindo novas fronteiras de crescimento»¹⁶². Deste modo, defendia-se que este deveria ser o molde no qual alicerçar as relações entre Portugal e África, ou seja, «como um desafio de futuro e não como uma herança do passado»¹⁶³.

Encerrado o passado, repercutem-se, no entanto, os mitos e as ilusões de uma relação *especial* e *específica* com África, que continuam a alimentar e a edificar uma posição privilegiada de Portugal no tratamento da “questão africana”, comunitária e internacionalmente. Uma posição que, em última instância, procurava e procura ligar estreitamente a sua vertente europeia à sua vertente africana.

¹⁶² Augusto Mateus, in Revista ELO, nº29 (Dez/Fev), 1998, p:63.

¹⁶³ Idem, p:63.

3.1.1. – UMA COMPLEMENTARIDADE ESTRATÉGICA NA EDIFICAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA PÓS-COLONIAL.

«A Europa e a África (...) constituem objectivos de acção diplomática que possuem o apelo imediato que a herança histórica consubstancia e transmite»¹⁶⁴

Ambivalentes e oscilantes, conforme tivemos oportunidade de constatar, as opções estratégicas que estruturam a política externa portuguesa baseiam-se essencialmente em dois eixos fundamentais, evidenciadas com maior ou menor relevo mediante os interesses que estejam em causa. Não obstante, as alianças continentais europeias (a par com as alianças atlânticas) e o relacionamento com os países africanos do “além-mar” estariam predestinados a uma «complementaridade estratégica» que, servindo interesses de política externa, desempenhariam novamente um papel determinante no centro da problemática de uma (re)edificação e (re)afirmação das relações de Portugal no mundo.

Em meados da década de 80', e de certo modo por contraposição ao peso que a componente africana assumira no regime deposto, surgia no debate público uma espécie de «distorção» que levou a considerar-se haver um antagonismo entre a aproximação à Europa e aos valores ocidentais, e a continuação de um relacionamento privilegiado com África. Mas uma vez consolidada a integração de Portugal na Europa, logo sobressaiu a falácia desta dicotomia: «Ao longo da História, a individualidade e a autonomia política e cultural do nosso país foram sempre em função do equilíbrio e da complementaridade entre os laços que nos unem ao continente europeu (...), com a vocação da nossa abertura ao mundo (...) e onde se foi acentuando progressivamente (...) o papel de África». O ex-Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Leonardo Mathias, reforçava ainda que somente «pretendendo distorcer realidades tão profundas e tão permanentes (...) pode surgir qualquer contradição entre essas duas dimensões da nossa vida colectiva» (Mathias, 1985, p:9). Deste modo, parecia claro que o grande desafio de Portugal residia em descobrir a melhor forma de desempenhar, na linha da sua tradição histórica e dos seus interesses, um papel no encontro de culturas, de gentes e de experiências – em suma, a escolha não deveria ser entre África e a Europa, mas sim a favor de uma «complementaridade» entre ambas.

Apesar de algumas mudanças de fundo entretanto ocorridas no país, e de acordo com as quais Portugal teve de se reajustar, permaneceram, no entanto, alguns elementos de

¹⁶⁴ MATHIAS, 1985, p:9.

continuidade na composição das prioridades externas portuguesas. O grande factor de continuidade é, indiscutivelmente, a predominância dos elementos estruturais e geopolíticos da política externa portuguesa: a aliança com a Europa (através da UE), com o Atlântico (e da sua posição na NATO) e as relações pós-coloniais com África (sobretudo no âmbito da CPLP). Neste quadro, algumas das mudanças que se verificam têm a ver, por um lado, com a alteração da lógica antinómica entre Europa e Atlântico. Ao invés de se assumirem como opostas, estas duas vertentes apresentam-se actualmente como aliadas, concorrendo para uma lógica de «complementaridade» entre Europa e África. Nas palavras de Severiano Teixeira, «para a política externa portuguesa, ser atlântico pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico e em particular no Atlântico Sul onde se desenvolvem as relações pós-coloniais» (Teixeira, 2004, p:116). De acordo com o político, a Europa e o Atlântico mantêm-se como prioridades geopolíticas, mas inverteram-se as prioridades estratégicas: contrariamente à outrora preferência tradicional pela vertente atlântica e colonial (procurando-se compensações continentais apenas quando o peso marítimo parecia excessivo), neste momento a prioridade é a Europa e a sua circulação no seio da União Europeia. Deste modo, é apenas no sentido de ganhar “poder acrescido” que Portugal procura revalorizar e potenciar a sua posição atlântica a as relações pós-coloniais com África (e com o Brasil).

Com o europeísmo e o atlantismo, a par com as relações com os países africanos de expressão portuguesa, a constituírem as vertentes do desafio democrático, Portugal teve de jogar com as armas que possuía para fazer face à conjuntura internacional pós-colonial, que formalizava que pequenos Estados como Portugal «só se valorizam na sua acção externa na razão directa do uso que fazem e do valor que sabem extrair do respectivo “poder funcional”» (Coelho, 1985, p:30). Apesar de genericamente este tipo de poder advir da existência de matérias-primas ou de importantes posições geoestratégicas que o país detenha (Moreira, 2002), o conceito parecia abranger igualmente «a apetência» de um pequeno Estado em estabelecer relações especiais com áreas determinadas, das quais tenha profundos conhecimentos a vários níveis, e aptidões específicas para o desenvolver desse tipo de relações e interesses recíprocos. Vendo os seus propósitos serem, uma vez mais, legitimados por uma conjuntura que favorecia e justificava a pretensa *aptidão específica* de Portugal se relacionar com os *Outros* povos, a sua «missão» parecia apoiar-se na lógica de um “soma e segue”. Pelos motivos enunciados, é fácil entender que a cooperação entre Portugal e os PALOP se assumisse, inevitavelmente, como um dos mais importantes poderes funcionais da acção externa do Estado português (Coelho, 1985).

Não obstante a evidente prioridade europeia do Portugal pós-democrático, a verdade é que este nunca ignorou nem deixou de ter interesse em continuar a fazer-se valer das suas

prioridades e privilégios na África lusófona. Ora, se é perceptível que durante algum tempo Portugal teve de aprender a “viver sem a África”, na verdade esta nunca deixou de estar presente no seu imaginário e nas suas prioridades estratégicas. Aos “laços afectivos”, que nunca foram completamente quebrados, apesar das sequelas da colonização e das guerras coloniais, rapidamente se associaram novos laços políticos e culturais, trocas comerciais e investimentos acrescidos, assim como uma política de cooperação e de ajuda. Mas conforme realçava Severiano Teixeira, falar de um «regresso a África» não implicava afirmar que a vertente africana estaria a impor-se à vertente europeia, na definição da orientação da política externa portuguesa. Muito tempo partilhada entre a África e a Europa, Portugal não cessou de privilegiar «a opção europeia» a partir do restabelecimento da democracia, não obstante o desenrolar das relações com as antigas colónias (Teixeira, 1996). Revendo-se simultaneamente no Norte e no Sul, e beneficiando de uma conjuntura de mudanças positivas relativamente aos PALOP (com a instauração dos processos de paz em Angola e Moçambique, com a liberalização das economias dos Cinco e com as transições para sistemas políticos multipartidários), era fundamental passar a uma nova fase do relacionamento com estes países, delineando uma política de cooperação Estado a Estado com os países africanos de expressão portuguesa. Fenómeno novo para Portugal, deste modo se começava a constituir progressivamente um quadro mais favorável ao reforço das trocas e da cooperação entre estes dois parceiros (Léonard, 1999c).

Aquando da primeira Presidência portuguesa da CEE, em 1992, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, João de Deus Pinheiro falava da necessidade de levar mais ajuda para os países do Sul, de modo a tornar mais eficazes os processos e programas de cooperação já existentes, sobretudo no âmbito da Convenção de Lomé e, simultaneamente, «aumentar a contribuição ou a dotação financeira que tem estado atribuída a cooperação para o desenvolvimento com estas regiões», de modo a conseguir-se uma «duplicação da cooperação para o desenvolvimento em termos efectivos»¹⁶⁵. Para tal, «queremos ainda possibilitar que, no âmbito das relações externas da Comunidade, possa haver um sentido estratégico e uma maior coerência (...)»¹⁶⁶. Mas o facto da presidência ser essencialmente comunitária, onde os interesses dos países membros teriam de estar à frente dos interesses do país que detém a presidência, levou Deus Pinheiro a expressar que seria necessário «começar por seduzir (...) os outros parceiros em relação à problemática dos países que falam português»¹⁶⁷. Com isto reforçava que haviam já alguns países que conheciam a

¹⁶⁵ Entrevista de Cândida Pinto a João de Deus Pinheiro, in Revista ELO, 1991, p:29.

¹⁶⁶ Idem, p:28-29.

¹⁶⁷ Idem, p:32.

realidade africana mas que, por outro lado, haviam também outros que tinham de África uma noção muito distante da realidade, o que dificultava a sua compreensão acerca da indiscutível complementaridade existente e na presença de uma profunda ligação histórico-cultural com a Europa. O Ministro salientava ainda que «há possibilidades reais de haver um saldo positivo de desenvolvimento nesses países» e que, para tal, «talvez seja mais importante o investimento do que a dádiva (...)». Deste modo, a “sedução” de que falava surgiria neste sentido, «não por raízes caritativas ou de solidariedade, mas por raízes interesseiras» mostrando aos parceiros europeus que se investissem nesta região poderiam ter valiosas contrapartidas¹⁶⁸.

Quando interrogado sobre se a missão específica que Portugal tem com África seria ainda uma realidade ou se África seria apenas mais uma vertente da política externa, Mário Soares afirma claramente que «Portugal tem uma missão em África, uma incontestável vocação africana»¹⁶⁹. Assumindo que Portugal tem uma política externa assente em dois grandes pilares, por um lado, uma activa participação na Comunidade Europeia, ajudando a construir a Europa do futuro e sublinhando a importância da vertente atlântica; e, por outro, numa valorização daquilo que é o legado histórico português, a sua presença em todas as áreas onde se fala português ou onde subsista uma memória colectiva de Portugal, Mário Soares defendia que a presença de Portugal na África de expressão portuguesa deveria ser valorizada ao máximo. Para esse efeito, considera que «o povo português tem enormes potencialidades e, nesse domínio, temos de saber apostar nele», uma vez que, «representa isso um valor extraordinário, que outros povos não têm, e de que nós teremos de saber tirar partido»¹⁷⁰.

A este propósito, o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Durão Barroso, assumia sem reservas que «quando o Governo português define claramente como prioridade da sua política externa um relacionamento privilegiado com África e com o espaço de língua portuguesa, fá-lo tendo em atenção aquilo que são os seus próprios interesses. **A nossa relação especial com África é, efectivamente, do interesse nacional português** e desde logo uma perspectiva histórica (...)»¹⁷¹. O Secretário de Estado afirmava ainda que se não fosse a dimensão africana da expansão ultramarina e a existência do factor atlântico, possivelmente Portugal não se teria consolidado como país

¹⁶⁸ Idem, p:32.

¹⁶⁹ Entrevista de Miguel Sousa Tavares a Mário Soares, in Revista ELO, nº1 (Set/Out), 1990, p:44.

¹⁷⁰ Idem, p:44.

¹⁷¹ Entrevista de J. Nogueira Pinto a J. M. Durão Barroso, in Revista ELO, nº2 (Nov/Dez), 1990, p:32-33.

independente no quadro peninsular e europeu. Presentemente, essa relação especial contribui para dotar a posição geopolítica de Portugal no contexto europeu, de uma acrescida profundidade. Deste modo reforça que, sem prejuízo de uma inserção no espaço europeu, Portugal deve «encontrar pontos de apoio externos que, por outro lado, o reequilibrem na sua relação com os parceiros comunitários e, por outro, que contribuam para o desenvolvimento das próprias relações externas da Comunidade»¹⁷².

Mas toda esta narrativa discursiva assente, antes de mais, na definição dos seus próprios interesses nacionais, parecia encontrar substrato na comunidade internacional, que passava a ver Portugal como um elemento a privilegiar no tratamento das questões africanas, consolidando a sua posição de país detentor de um *excepcional conhecimento* sobre a temática “África”, que o favorecia em comparação com os seus congéneres europeus. A este propósito, Durão Barroso afirmava com particular satisfação que «[hoje] Portugal é uma voz ouvida sobre as questões africanas»¹⁷³. Ideia corroborada também pelo então Primeiro-ministro Cavaco Silva, que reforçava o facto de ser do conhecimento geral que a Europa, os Estados Unidos e os próprios países africanos, «reconhecem que Portugal é um interlocutor incontornável em assuntos africanos (...)»¹⁷⁴. Com base nos novos moldes que passaram a reger o relacionamento entre Portugal e os países de expressão portuguesa, Jaime Gama afirmava que «o país assume cunho especial que o individualiza de modo particular na busca da articulação entre a Europa e a África». Nas prioridades definidas pela política externa portuguesa, tanto a Europa como a África «ocupam função qualificada na “balança ideológica” das opções externas portuguesas»¹⁷⁵.

Acerca das prioridades dadas pelo seu governo em matéria de política africana, Cavaco Silva afirmava que «África e, concretamente, as relações com os países africanos lusófonos, constituíram uma prioridade estratégica dos meus Governos na área das relações externas». Numa entrevista à Revista ELO, assumira que desde a sua tomada de posse em Novembro de 1985, decidira conferir às relações com África uma «elevada prioridade por razões estratégicas evidentes» pois, **«trata-se sem dúvida de um dos casos de mais forte afirmação de Portugal na cena internacional»**¹⁷⁶. O então Primeiro-ministro entendia que, acima de tudo, África deveria «constituir uma prioridade da política externa

¹⁷² Idem, p:33.

¹⁷³ Idem, p:34.

¹⁷⁴ Entrevista de Maria João Avelaz a Aníbal Cavaco Silva, in Revista ELO, nº4 (Mar/Abril), 1991, p:31.

¹⁷⁵ Jaime Gama, in Revista ELO, nº3 (Jan/Fev), 1991, p:45-46.

¹⁷⁶ Entrevista de Maria João Avelaz a Aníbal Cavaco Silva, in Revista ELO, nº4 (Mar/Abril), 1991, p:27.

portuguesa, ao mesmo nível que a própria Europa e as relações que os Estados Unidos». Porém, não deixa de ressaltar as *especificidades* deste parceiro, ao concluir que «em África temos responsabilidades históricas, um passado e uma vivência comuns, uma dimensão estratégica nas nossas relações. Temos amigos, temos o conhecimento do terreno e a facilidade do nosso relacionamento humano. Temos vantagens comparativas indelmentáveis e indiscutíveis. Por isso creio que África e os países de língua portuguesa serão sempre, para os portugueses, objecto de especial consideração e mesmo de estímulo»¹⁷⁷.

No teatro de operações em que o optimismo político se joga a nível transnacional, Portugal adquiriu já um estatuto singular, sendo reconhecido como «o país não-africano que mais se empenha na sensibilização da comunidade internacional para os problemas que continuam a afligir aquele continente»¹⁷⁸. Embalado nesta linha de pensamento, o discurso oficial reforça ainda o facto de alguns países nunca terem aceite, e continuam a ter dificuldade em admitir, que «um pequeno país como o nosso, tão distante geograficamente, de vastos países africanos como Angola e Moçambique, pudesse ter um papel tão relevante na resolução de questões com tal complexidade e com eles consolidar um tipo de relacionamento insubstituível»¹⁷⁹.

A integração e complementaridade dos seus três eixos de actuação (Europa, Atlântico e África) permitiram que Portugal se fosse posicionando como um “global player”, assumindo uma política externa de “global player”, com interesses localizados um pouco por todos os continentes. Com efeito, Fernando Neves diz-nos que «a nossa política externa equaciona-se hoje fundamentalmente sem esquecer o passado, mas olhando para o presente e projectando-se para o futuro – e é em torno dessa dialéctica que se tem articulado» (Neves, 2006, p:15). Neves resume que a forma de Portugal abordar o relacionamento com África deve basear-se no realismo. E embora admitindo que por vezes «temos interesses nem sempre convergentes», defende que há que tirar partido «das áreas onde todos podemos beneficiar, sincronizar a ajuda ao desenvolvimento, coordenar esforços e compreender, afinal, a inevitável complementaridade entre Europa e África» (Neves, 2006, p:20).

Em síntese podemos então constatar que, pese embora se tenham alterado as prioridades e o sentido estratégico que cada vector desempenha, Portugal continua a privilegiar a relação

¹⁷⁷ Idem, p:31.

¹⁷⁸ Durão Barroso, cit in MNE, 1995, p:XIII.

¹⁷⁹ Durão Barroso, cit in MNE, 1995, p:XII.

com África e com os PALOP enquanto elemento de “negociação”, tirando partido do que estes possam trazer de vantajoso para os patentes interesses de Portugal na sua afirmação no concerto internacional.

Com esta complementaridade estratégica, entre a Europa (o Atlântico) e África, Portugal continua a garantir uma posição no quadro europeu, continua a manter o Atlântico “em aberto” e continua a fazer uso das relações históricas com África (voltando a jogar a “questão africana” no concerto europeu), já não como colonizador intransigente, mas como interlocutor/mediador num diálogo entre a Europa e África.

O sentido último desta por vezes aparente descontinuidade do projecto da política externa portuguesa, parece consubstanciar-se perfeitamente na ideia de que Portugal advoga uma verdadeira «**vocação dos trópicos**» não prescindindo, simultaneamente, de uma constante «**necessidade de Europa**» (Coelho, 1985).

3.2. - «COOPERAR» EM PORTUGUÊS: OS DESAFIOS DA POLÍTICA PORTUGUESA DE «COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO».

«(...) Na realidade, o entendimento profundo, os propósitos comuns que nos animam, Africanos e Portugueses, a cooperação intensa e multifacetada que entre nós se estabeleceram são o resultado de um processo longo e muitas vezes conturbado»¹⁸⁰

A abertura democrática conduziu o Portugal pós-colonial à reorientação dos eixos de actuação e edificação da sua política externa. Com o pedido de adesão à CEE, Portugal demonstrava claramente a sua prioridade europeia sem, no entanto, deixar de manifestar a sua intenção e interesse em manter relações de cooperação com os países em desenvolvimento, particularmente com os países africanos de expressão portuguesa.

Sustentada como um dos principais pilares da política externa portuguesa, a «cooperação» assumia-se assim como vector central na articulação entre um *passado histórico* e uma *nova visão estratégica* para o futuro. Nesta perspectiva, a cooperação «assume um papel inquestionável quando pensamos nas soluções para os problemas actuais da conflitualidade internacional» e, deste modo, «Portugal deve pensar e escrever a Cooperação como uma política pública, parte integrante da política externa»¹⁸¹.

Consustanciada neste duplo paradigma, por um lado, a natureza da sua «vocação histórica» que contribui para «a definição da nossa identidade em política externa» e, por outro, o operativo da designada Ajuda Pública ao Desenvolvimento, que consolida o reconhecimento que é feito a Portugal de um «parceiro respeitado e de maioria na comunidade internacional, no âmbito do dialogo Norte-Sul»¹⁸², a cooperação portuguesa consolidava o já tradicional carácter *específico* e *excepcional* da política externa portuguesa.

Neste contexto, a cooperação portuguesa assume-se, simultaneamente, como sustentáculo de política externa e como instrumento imprescindível à sua afirmação e relação com o mundo. Dotada de um sentido de «missão», a cooperação portuguesa deverá então «contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito»¹⁸³.

Um dos aspectos mais importantes da política externa portuguesa, na vigência do regime democrático, tem sido a relação com os países emergentes da descolonização. Aquilo a que se

¹⁸⁰ Durão Barroso, cit in MNE, 1995, p.VII.

¹⁸¹ Diogo Freitas do Amaral, cit in IPAD, 2006, p:5.

¹⁸² MNE, 1995, p:13 e 14.

¹⁸³ IPAD, 2006, p:19.

designou de «Política de Cooperação» veio a revelar-se uma das áreas decisivas de «afirmação de um poder de intervenção autónomo do nosso País e tem contribuído, de forma clara, para potenciar o seu prestígio na cena internacional»¹⁸⁴. Tudo parecia indicar, tal como vimos, que a partir da década de 80' fosse possível atingir um nível de diálogo e de complementaridade de interesses, passível de projectar esta relação em novos moldes, enterrando fantasmas do passado e assumindo um novo compromisso para futuras parcerias. Mas este viria a ser um processo pouco célere e pouco eficaz na sua aplicabilidade imediata, arrastando uma longa tradição de insucessos e fracassos.

Importa agora abrir aqui espaço para uma breve análise da evolução da «cooperação para o desenvolvimento» em Portugal, e de como esta política de cooperação se foi arquitectando e reajustando ao longo das décadas, com os consequentes desafios que teve de travar, permanecendo, ainda nos dias que correm, como um frágil arquétipo que necessita de ser constantemente reforçado e fortalecido.

Encerrado o período colonial e com ele o Ministério do Ultramar, entidade responsável pelo tratamento das relações com os países africanos sob domínio português (nos moldes específicos em que este se revestia), na fase de transição pós-revolucionária (1974-1976) não houve em todo o debate político referências à questão da «cooperação» – facto compreensível numa altura em que predominavam ainda as questões relativas à independência dos países africanos.

Todavia, o primeiro passo no sentido de uma institucionalização da cooperação verificou-se ainda em 1975, com a criação da **Secretaria de Estado da Cooperação Externa**¹⁸⁵, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros e, ainda durante a formação do VI Governo Provisório, em Setembro de 1975, com a criação do **Ministério da Cooperação**¹⁸⁶. Com este nascia também o primeiro organismo oficial para a cooperação – o **Gabinete Coordenador para a Cooperação**¹⁸⁷ (GCC). Para complementar o âmbito de actuação deste Gabinete é criada também em 1975, no âmbito económico e financeiro, a **Comissão de Coordenação das Negociações**¹⁸⁸ (CCN), complementando o âmbito sócio-cultural já existente.

Tendo permanecido no efectivo durante quase um ano, sob as novas directrizes do I Governo Constitucional extinguiu-se o Ministério da Cooperação, em prol de um organismo que viria a ser criado na dependência do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Com a extinção deste

¹⁸⁴ MNE, 1989, p:38.

¹⁸⁵ Decreto-Lei n°158-A/75 (de 26 de Março).

¹⁸⁶ Decreto-Lei n°532-A/75 (de 25 de Setembro).

¹⁸⁷ Criado na Presidência da República pelo Decreto-Lei n°791/74 (de 31 de Dezembro).

¹⁸⁸ Despacho da Presidência do Conselho de Ministros, de 23 de Junho de 1975 – Diário do Governo, 1ª série, n°143 (de 24 de Junho de 1975).

Ministério¹⁸⁹, os restantes organismos são absorvidos pelo MNE a quem, efectivamente, competia a definição da política externa.

Com excepção da criação, na vigência do V Governo Constitucional e já no âmbito do MNE, da **Direcção Geral da Cooperação**¹⁹⁰ (DGC) e do **Instituto de Cooperação Económica**¹⁹¹ (ICE), entre o II e o VII Governo Constitucionais não se verificam referências a iniciativas ou a órgãos a quem tenham sido atribuídas competências no domínio da cooperação. Até ao VIII G.C., o assunto é tratado de forma algo abstracta, não havendo propriamente um programa definido no que concerne às relações de cooperação.

À DGC¹⁹² cabia «a coordenação das acções bilaterais e multilaterais de cooperação nos domínios sócio-cultural, científico e tecnológico», enquanto que o ICE ficaria responsável pela «coordenação e apoio das actividades de assistência técnica e de cooperação bilateral e multilateral nos domínios técnico-económico, financeiro e empresarial com os países em vias de desenvolvimento» ficando sujeito à tutela conjunta do MNE e do Ministério das Finanças¹⁹³. Com isto extinguiu-se o GCC, cujas funções haviam sido substituídas por estes organismos.

Apenas no âmbito do VIII Governo Constitucional é criada, na orgânica do MNE, a **Secretaria de Estado da Cooperação e Desenvolvimento**¹⁹⁴, que na seguinte legislatura passaria a designar-se apenas de **Secretaria de Estado da Cooperação**¹⁹⁵. Com o X Governo Constitucional alterar-se-ia novamente a anterior denominação, passando então a vigorar a **Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação**¹⁹⁶ (entidade e designação que se mantém até aos dias de hoje).

Apesar de se ter apresentado como um fenómeno novo para o inexperiente Portugal democrático, a cooperação não foi desde logo tratada como uma prioridade política. Não existia uma verdadeira e efectiva política de cooperação, sendo esta tratada de forma vaga e sem que houvesse grande preocupação com a sua contabilização: «não existia Lei-Quadro, os objectivos eram pouco

¹⁸⁹ Sem precedentes e sem continuidade, o Ministério da Cooperação, revelou-se uma experiência efémera de centralização, que viria a terminar com a sua extinção em Agosto de 1976, no âmbito do I Governo Constitucional. O Ministério da Cooperação é extinto pelo Decreto-Lei nº638-A/76, assim como a Secretaria de Estado da Cooperação (pelo mesmo Decreto), ficando os serviços desta Secretaria integrados no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹⁹⁰ Decreto-Lei nº486/79 (de 18 de Dezembro). Diário da República, I série – nº290, p:3239-3243.

¹⁹¹ Decreto-Lei nº487/79 (de 18 de Dezembro). Diário da República, I série – nº290, p:3244-3249.

¹⁹² Que viria, mais tarde, a ser dotada de autonomia administrativa, pelo Decreto-Lei nº429-A/83 (de 23 de Dezembro).

¹⁹³ MNE, 1995.

¹⁹⁴ Decreto-Lei nº295/82 (de 28 de Julho).

¹⁹⁵ Decreto-Lei nº344-A/83 (de 25 de Julho).

¹⁹⁶ Decreto-Lei nº497/85 (de 17 de Dezembro).

explícitos e os princípios muitas vezes contraditórios» (Afonso, 1995, p:54). Quanto às infra-estruturas necessárias para a efectivação desta política de cooperação, havia ainda muito por fazer.

Para o sucesso do momento de viragem muito contribuiu uma conjugação favorável de factores, entre os quais, a consolidação de uma certa estabilidade política em Portugal, que permitiu que os novos países independentes se revissem ao lado de um país com um poder «uniforme e homogéneo», com uma perspectiva de «durabilidade» e «garantia de continuidade». Esta mudança remonta ao primeiro Governo de Cavaco Silva, em 1985, «a partir do qual uma política frontal e sem equívocos foi assumida, dando aos nossos parceiros africanos uma imagem de transparência e de determinação que se constituiu como garantia de seriedade»¹⁹⁷. Outro dos factores determinantes foi também a evolução dos próprios países africanos que, embora desigual e com características próprias, acarretou uma linha comum de «realismo», nomeadamente no que toca às grandes opções macro-económicas, e à adopção de políticas pragmáticas que viabilizaram o papel destes Estados no quadro das relações internacionais e na sua relação com Portugal (MNE, 1989).

Com o alargamento do campo de acção da cooperação a outras esferas da administração pública e a outros agentes sociais, sentiu-se necessidade de institucionalizar outros dois órgãos de consulta, visando complementar as estruturas já existentes – a DGC e o ICE – no sentido de promover uma visão mais integrada das acções e iniciativas levadas a cabo dentro do MNE. Deste modo, é então criada a **Comissão Interministerial para a Cooperação**¹⁹⁸ (CIC), órgão de consulta e articulação das actividades desenvolvidas na área da cooperação, competindo-lhe definir as grandes linhas da política de cooperação portuguesa, e a **Comissão Consultiva para a Cooperação**¹⁹⁹ (CCC), representante dos agentes económicos públicos e privados, de natureza cultural ou científica, à qual competia «suscitar o aparecimento de ideias e metodologias que permitam uma mais correcta articulação dos programas a implementar na área da cooperação»²⁰⁰. Tornava-se assim possível auscultar os interesses e preocupações de diversos sectores da sociedade, grande parte deles sem qualquer vinculação oficial, de forma a que pudessem ser representados ou tidos em consideração aquando da formulação das respectivas políticas.

A descentralização sempre se constituiu como uma das características fundamentais da cooperação portuguesa, na qual os organismos centrais possuíam competências específicas e coordenadoras, actuando em conjunto com as diversas entidades estatais e paraestatais com funções na área da cooperação²⁰¹. Apesar de algumas críticas feitas a este modo de intervenção da cooperação

¹⁹⁷ MNE, 1989, p:39.

¹⁹⁸ Decreto-Lei n.º175/85 (de 22 de Maio). Diário da República, I série – n.º117, p:1373-1374.

¹⁹⁹ Decreto-Lei n.º266/85 (de 16 de Julho).

²⁰⁰ MNE, 1989, p:43.

²⁰¹ Para uma análise mais detalhada acerca das entidades e respectivos mecanismos da cooperação portuguesa, ver: MADRP/MNE, *Entidades e Mecanismos de Cooperação para o Desenvolvimento*, Lisboa, 1997.

portuguesa, defendia-se que a finalidade estava em assegurar um esforço integrado que maximizasse o efeito das intervenções e evitasse a dispersão de actividades e gastos desnecessários (MNE, 1989).

Abrimos aqui um parêntese para salientar um aspecto importante da situação em que Portugal se encontrava nesta altura, nomeadamente em função do tipo de constrangimentos que se colocam ao país, no âmbito comunitário.

Comparativamente a outros países europeus, o caso português apresenta algumas *singularidades* pelo facto de ter tido um percurso de entradas e saídas do CAD, em momentos determinantes da sua história. Desde a criação do CAD que Portugal fez parte deste organismo enquanto membro fundador, tendo permanecido enquanto tal até 1974. Logo de seguida é forçado a sair por motivos de ordem política, directamente relacionados com a descolonização²⁰². De país doador passara a país em condição de beneficiar ele próprio do apoio internacional destinado a países «em desenvolvimento» (Afonso, 1995; Oppenheimer et al, 1990). Esta situação era um tanto ou quanto ambígua na medida em que, por um lado, Portugal era antiga potência colonial, e por outro, considerado um PVD pela OCDE.

Em 1986, com a adesão à CEE, Portugal volta a estar presente na cooperação para o desenvolvimento dos PVD, através das instituições da Comunidade Europeia. Mas só em 1991, voltaria a integrar no Comité de Ajuda, «facto importante não só pela evolução favorável da economia nacional, mas também pelo reconhecimento internacional do papel do país nas relações com os PALOP» (Afonso, 1995, p:53). Estabilizada a sua posição na Europa e com a progressiva entrada de Portugal, na qualidade de doador, em diferentes organismos internacionais de cooperação, tornou-se necessário reajustar os mecanismos de cooperação às novas exigências que estes compromissos internacionais acarretaram, onde sobressaíam como factores primordiais, a procura de maior qualidade e eficácia. Enquanto país que acabava de atingir um nível de desenvolvimento que lhe permitia integrar o grupo dos países doadores, Portugal passava a partilhar os ideais de «responsabilidade e solidariedade internacionais»²⁰³, a par com os restantes membros. Neste contexto, assume um grande significado a readesão de Portugal ao CAD, em Dezembro de 1991, sendo este um fórum privilegiado que reúne os principais países doadores da ajuda e onde se definem não só algumas regras gerais de concessão e de contabilização da ajuda, como também se examinam as diversas políticas de cooperação (sobretudo bilaterais) dos países doadores (MNE, 1995). A reentrada de Portugal para o CAD representou, de certa maneira, o «passo lógico em termos de assunção de um estatuto de maioria internacional da sua qualidade de país doador, qualidade que o incremento da Política de Cooperação desde meados da década de 80' vinha

²⁰² O facto de Portugal ter estado fora do CAD durante cerca de 15 anos (1974-1991), não significa que durante esse período não tenha havido qualquer tipo de relações de cooperação entre Portugal e as antigas possessões ultramarinas. Ainda no final da década de 70', se começam a celebrar alguns acordos de cooperação com os PALOP.

²⁰³ RCM, 1999, p:2647.

evidenciando» (MNE, 1995, p:38). Esta nova posição iria também exigir de Portugal um considerável esforço de contabilização da sua ajuda pública ao desenvolvimento.

Um primeiro passo nesse sentido consolidou-se com a criação do **Fundo para a Cooperação Económica**²⁰⁴ (FCE), um organismo com natureza de fundo público, dotado de uma autonomia administrativa, mas sob a tutela do MNE e do Ministério das Finanças. Vocacionado para a aplicação de medidas práticas de promoção da cooperação empresarial, este fundo foi essencialmente concebido para a concessão de apoios para o desenvolvimento de projectos, sobretudo nos países africanos lusófonos (MNE, 1995).

Mas as medidas em vigor até então, mostravam-se cada vez mais desadequadas aos desafios internacionais, tanto a nível bilateral como multilateral e comunitário. No quadro de uma ampla reestruturação operada no seio do MNE²⁰⁵, reforçaram-se não só os mecanismos de coordenação político-diplomática, mas também as áreas económica e cultural externa – com especial relevância para a difusão da língua e cultura portuguesas no estrangeiro (MNE, 1995, p:41). De entre estas medidas, destaca-se a passagem do **Instituto Camões**²⁰⁶ (IC), para a tutela exclusiva do MNE – que passou assim a ser assumido como um instrumento privilegiado de política cultural externa, bem como a criação do **Instituto de Cooperação Portuguesa**²⁰⁷ (ICP), que resultou da fusão dos dois anteriores organismos de cooperação – a DGC e o ICE.

O ICP, conforme evidencia o diploma que o criou, assegurava «o planeamento, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da política de cooperação para o desenvolvimento, como vertente integrada da política externa do Estado português», cabendo-lhe, na qualidade de seu único interlocutor institucional, articular todas as acções desencadeadas pelos demais departamentos estatais na área da ajuda ao desenvolvimento. Deste modo, entendia-se que a agregação de toda a matéria relacionada com a cooperação numa só estrutura permitiria «assegurar a desejada coordenação política e técnica e a consequente rentabilização dos meios financeiros disponíveis» possibilitando, ainda, um «cálculo mais preciso do esforço financeiro global do Estado português ao nível da ajuda pública ao desenvolvimento»²⁰⁸.

De forma a melhor cumprir os propósitos que o instituíram²⁰⁹, o ICP foi dividido entre o **Gabinete de Planeamento, Programação e Avaliação** (GPPA) e a **Unidade de Ajuda Humanitária**

²⁰⁴ Decreto-Lei n.º162/91 (de 04 de Maio).

²⁰⁵ Decreto-Lei n.º48/94 (de 24 de Fevereiro) e diplomas conexos.

²⁰⁶ O Instituto Camões foi criado em 1992, pelo Decreto-Lei n.º135/92 (de 15 de Julho), sucedendo ao anterior Instituto de Cultura e Língua Portuguesa (ICALP), que foi extinto nessa mesma data. Inicialmente sob a tutela do Ministério da Educação, somente em 1994 foi transferido para o abrigo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, pelo Decreto-Lei n.º48/94 (de 24 de Fevereiro).

²⁰⁷ Decreto-Lei n.º60/94 (de 24 de Fevereiro).

²⁰⁸ MNE, 1995, p:43.

²⁰⁹ Para um maior desenvolvimento do assunto ver por exemplo, ver artigo Oliveira, J., “Cooperação com os PALOP”, in *O Economista*, n.º7, 1994.

(UAH). Ao GPPA, competia promover o acompanhamento e a avaliação sistemática de acções, projectos e programas de ajuda ao desenvolvimento. Por seu lado, a UAH, destinava-se ao procedimento das acções de ajuda alimentar, de emergência e de reabilitação, a ligação a todas as entidades nacionais ou internacionais que intervêm neste campo, e o diálogo com as ONG para o Desenvolvimento que desenvolvessem actividade no âmbito da ajuda humanitária. O ICP dispunha ainda de um instrumento muito útil à avaliação da cooperação em decurso nos PVD: a criação de delegações locais do Instituto, na dependência directa da respectiva missão diplomática portuguesa. Actualmente esse apoio é feito por Conselheiros ou Adidos para a Cooperação, em todos os países africanos lusófonos, «tendo-se mostrado a sua intervenção fundamental para o bom desenvolvimento dos programas acordados no seio das Comissões Mistas» (MNE, 1995, p:44). Extinto o ICE, o Instituto de Cooperação Portuguesa (ICP) passa também a ser o “*focal point*” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O relacionamento de Portugal com esta agência das N.U. vinha sendo reforçada desde 1992, ano a partir do qual Portugal deixou de ter o estatuto de país em desenvolvimento, passando novamente a ser doador de APD (MNE, 1995).

No início da década de 90’, em matéria de cooperação, Mário Soares admitia que «temos feito muito menos do que devíamos e podíamos». O balanço da década anterior não se revelou muito entusiástico, mas o despertar da nova década parecia trazer novos ânimos: «é verdade que os meios disponíveis para a cooperação têm sido escassos, dadas as nossas próprias dificuldades internas. Mas agora que estamos numa fase de recuperação económica, gostaria que a cooperação fosse maior, fosse um esforço nacional»²¹⁰.

Mas seria já mais para o final da década que se consubstanciariam as primeiras orientações oficiais nesse sentido. Em curso estava a preparação de um «documento» oficial de orientação estratégica para a cooperação, com o intuito de fazer face aos sucessivos fracassos e críticas que vinham sendo anunciadas à cooperação portuguesa. Neste sentido, o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Luís Amado, referia que era necessário «dar resposta de imediato a um conjunto de disfunções que o nosso sistema de cooperação vem revelando nos últimos anos e que tem sido declarado em relatórios críticos feitos»²¹¹. Identificados os problemas, era urgente proceder a uma «dinâmica» na cooperação portuguesa, através da reestruturação do sistema de cooperação de forma a torná-la apta a introduzir uma maior coordenação nos planos político e técnico. Para tal, seria necessário o esforço conjunto dos vários organismos de governo, não esquecendo que a «a política da cooperação portuguesa é uma política do governo»²¹².

Esta nova reestruturação debruçar-se-ia, essencialmente, numa clara identificação de quais os objectivos, as opções estratégicas e os programas adequados, nos quais Portugal deveria investir os

²¹⁰ Entrevista de Miguel Sousa Tavares a Mário Soares, in Revista ELO, nº1 (Set/Out), 1990, p:43.

²¹¹ Nos relatórios feitos pelos próprios institutos que em Portugal tinham essa função e responsabilidade, assim como, nos relatórios de organizações internacionais, em particular os do CAD da OCDE.

²¹² Entrevista a Luís Filipe Amado, in Revista *África Hoje*, nº115, ano XIV – Março, 1998, p:17.

seus recursos públicos, de modo a tirar maior e melhor proveito desses mesmos recursos, face aos objectivos constitutivos da cooperação portuguesa. Na opinião de Luís Amado, as políticas de cooperação encontravam-se «num virar de horizonte» um pouco por todo o mundo, daí que perante a imposição de novos ajustamentos na orientação das políticas de cooperação, Portugal teria necessariamente que aderir e acompanhar esse movimento, enquanto país «com grande visibilidade no sistema internacional e com responsabilidades acrescidas nesse mesmo sistema internacional, o que impõe que também nesse domínio tenhamos de fazer um esforço no sentido de coordenar mais e melhor a actividade dos nossos serviços de cooperação com as organizações multilaterais que se envolvem na política de cooperação designadamente da UE, do BM ou da ONU»²¹³.

Em 1999, com o XIII Governo Constitucional, é então criado o primeiro e único (até então) documento de orientação estratégica para a política de cooperação portuguesa, proveniente da Resolução do Conselho de Ministros nº43/99 (de 18 de Maio), intitulado *A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI*²¹⁴.

Este documento foi elaborado e aprovado no âmbito das medidas de reforma e de ajustamento que o então Governo levou a cabo, no sentido de direccionar Portugal para o futuro, dotando-o de «**novos sentidos estratégicos**», na orientação da sua política de cooperação. O desafio que se impunha a Portugal era o de «saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo»²¹⁵. É nesse sentido que a política de cooperação para o desenvolvimento, enquanto vector essencial da política externa, adquiriria um «**particular significado estratégico**» constituindo, simultaneamente, um elemento de diferenciação e de afirmação de uma identidade própria na diversidade europeia.

Patente em toda a introdução ao documento está uma vontade de articular a sua vertente europeia com o reforço das suas relações privilegiadas com os PALOP, «tirando partido da sua posição geográfica e da sua história, para ocupar uma posição mais central e relevante no contexto europeu»²¹⁶. Esta nova orientação pretendia estabelecer um quadro geral de referências de orientação estratégica para os desafios da cooperação portuguesa no limiar do século XXI, estruturada em quatro domínios fundamentais: a clarificação estratégica, o controlo político da

²¹³ Idem, 1998, p:18.

²¹⁴ Presidência do Concelho de Ministros, Resolução do Concelho de Ministros nº43/99 (de 18 de Maio). Diário da República, I série-B – nº115, p:2636-2655.

Só em 2006 seria elaborado, por parte da IPAD, um outro documento que pretende ser simultaneamente um complemento e um avanço relativamente ao anterior, intitulado *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Ambos os documentos estão disponíveis para consulta numa versão online – para consulta ver nota i e ii.

²¹⁵ RCM, 1999, p:2636.

²¹⁶ IDEM, p:2636.

cooperação, o dispositivo da cooperação e o financiamento²¹⁷. De acordo com o documento (1999), Portugal deveria agora direccionar a sua cooperação, no sentido de uma maior preocupação face à evolução das políticas de desenvolvimento que acompanhavam a adaptação do sistema internacional à nova realidade ditada pelo fim da Guerra Fria. Uma cooperação «pensada, planeada e executada sem preconceitos e com mais credibilidade», na qual deveria prevalecer a «coerência entre os objectivos enunciados e os programas desenvolvidos», a «transparência nas relações com os países destinatários» e o «rigor na utilização dos fundos públicos» destinados à APD²¹⁸.

Do ponto de vista da cooperação bilateral, Portugal vinha concentrando a maior parte dos seus esforços nos PALOP. Tratava-se de uma opção claramente marcada pelos laços históricos, culturais e linguísticos que ligam Portugal a estes países africanos. A prioridade dada à cooperação com os “Cinco” países africanos de expressão portuguesa enquadrava-se na *responsabilidade* de Portugal contribuir para o esforço de unidade e de desenvolvimento dos países da África lusófona, procurando a sua plena inserção num espaço internacionalmente competitivo. Formalizados os processos de independência dos países do então Ultramar português, e de acordo com o então Ministro dos Negócios Estrangeiros Durão Barroso, parecia natural que se procurasse «encontrar sucedâneo para a antiga relação colonial»²¹⁹ e, deste modo, reestruturar as formas de participação no esforço internacional de ajuda ao desenvolvimento.

Pretendia-se proceder à anunciada dinamização da relação com os “Cinco”, através de uma política de cooperação orientada para acções concretas e mutuamente vantajosas, com especial relevância para o sector cultural. Assim, os principais eixos da política de cooperação eram, por ordem de prioridade: a promoção e difusão da língua e cultura portuguesas; a saúde; a educação e o apoio à formação científica; o reforço do Estado de direito, da administração pública, dos sistemas jurídicos e da democracia; a reestruturação da economia e promoção do sector privado; e, finalmente, a cooperação técnico-militar (MNE, 1995; Afonso, 1995; Trindade, 2006; Léonard, 1999c).

As relações humanas e culturais constituíam a base de todo o esforço da cooperação portuguesa. O entendimento com os “Cinco” passava (e continua a passar), primordialmente pela utilização da Língua Portuguesa. Não admira, por isso, que a sua promoção fosse a “prioridade das prioridades” da política de cooperação portuguesa (MNE, 1995, p:XII). A língua portuguesa – presente em quatro continentes – representa o *instrumento de excelência* da cooperação portuguesa. No plano externo, é tida como uma plataforma de comunicação imprescindível para uma ampla participação na vida internacional, constituindo um importante contributo para o reforço da afirmação dos países lusófonos no contexto regional em que se inserem. No plano interno, acredita-se que constitui um elemento fundamental da identidade dos países lusófonos, afirmando-se como um importante meio para o seu desenvolvimento económico, social e cultural. Por outro lado, oferece

²¹⁷ Para uma melhor compreensão dos propósitos a levar a cabo em cada uma destas áreas, consultar o documento – nota i.

²¹⁸ RCM, 1999, p:2636.

²¹⁹ Durão Barroso, cit in MNE, 1995, p:VIII.

também aos países lusófonos um veículo privilegiado para a consolidação dos laços existentes no seio da CPLP, contribuindo para a formação e consolidação de elos de solidariedade – assunto que abordaremos com mais detalhe no subcapítulo seguinte (Lusofonia). Mas fazendo uma espécie de “ponto da situação” relativamente à cooperação portuguesa com os PALOP, Cavaco Silva denotava que «a cooperação com os países africanos é a consequência de uma política correctamente perspectivada e executada com cuidado», em que se procurou privilegiar a cooperação na área da língua e da cultura, «aproveitando o facto de falarmos a mesma língua e de os povos dos nossos países terem uma história comum de cinco séculos»²²⁰.

Não obstante a cooperação portuguesa se ter concentrado sobretudo no âmbito bilateral, num mundo marcado por crescentes interdependências político-económicas e acentuada “globalização das políticas externas”, e como país com responsabilidades de doador na cena internacional, Portugal teve de abrir espaço para a dimensão da cooperação multilateral, tanto no seio das Nações Unidas (com destaque para o PNUD, a UNESCO, o PAM, a UNICEF, o ACNUR, o FNUAP, apenas para mencionar algumas instituições), como no quadro da UE (com a integração no FED²²¹, principal instrumento de financiamento das Convenções de Lomé).

De acordo com a visão do MNE a cooperação multilateral, operada a partir de 1992, permitiria ampliar a capacidade de intervenção de um pequeno país como Portugal, na política de ajuda internacional ao desenvolvimento²²². Neste campo também as ONGD (Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento) têm um papel activo. Embora o movimento não governamental fosse, nesta altura, ainda muito recente e inexperiente em Portugal, estes agentes da cooperação descentralizada são entendidos como os mais «dinâmicos» e «actuates» neste área: reforçam a vertente da participação da cooperação através da sua actuação no terreno, na mobilização das populações, na identificação dos grupos-alvo e no reforço da sociedade civil nos países receptores²²³.

A ideia de que só através de um esforço concertado e sistemático, no quadro de uma estratégia nacional de cooperação, se conseguiria reforçar a vertente multilateral da cooperação não ponha, no entanto, em causa um incremento da cooperação bilateral, simultaneamente sustentáculo e motor da própria cooperação multilateral, que permitiria desenvolver as relações económicas, políticas e culturais de Portugal com países terceiros. Por outras palavras, a multilateralidade da Cooperação Portuguesa deveria contribuir também para reforçar uma estratégia de permanente concertação de forma a respeitar o sentido que cada país beneficiário dá ao seu futuro, a escolha que faz das suas prioridades e o ajustamento dos meios disponíveis aos objectivos pretendidos.

²²⁰ Entrevista de Maria João Avillez a Aníbal Cavaco Silva, in Revista ELO, nº4 (Mar/Abril), 1991, p:30.

²²¹ Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).

²²² Para um maior desenvolvimento de cada uma das abordagens – bilateral e multilateral – da cooperação portuguesa, ver os vários documentos: MNE (1995); RCM (1999).

²²³ RCM, 1999, p:2640.

Reconhecendo que o sucesso de uma política de cooperação eficaz dependeria, essencialmente, da sua aceitação pelos países destinatários, da coerência entre as políticas de cooperação dos vários países doadores e agências internacionais de ajuda ao desenvolvimento, em articulação com o respeito pelos princípios de parceria e de concertação ao nível da definição e execução da política e da avaliação dos seus resultados, a política de Cooperação Portuguesa subscrevia todas estas orientações. Assim, e sintetizando, os princípios que regem a política de cooperação portuguesa são: o Respeito pela universalidade dos Direitos do Homem; a Responsabilidade e solidariedade internacionais; a Parceria com os países destinatários e concertação com os outros doadores; a Sustentabilidade do desenvolvimento e equidade na repartição dos seus benefícios; e a Coerência com outras políticas que afectem os países destinatários²²⁴.

Enquanto membro do CAD-OCDE, e tal como os restantes Estados Membros, Portugal adoptava como objectivos gerais de longo prazo para a política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento: a redução para metade da população que vive em estado de pobreza extrema até 2015; a educação primária generalizada em 2015; a eliminação da discriminação das mulheres na educação primária e secundária até 2005; a redução da mortalidade infantil (abaixo de 5 anos) em dois terços e da mortalidade à nascença em três quartos até 2015; e o acesso universal, através do sistema de cuidados primários de saúde, à saúde genética o mais tardar até 2015²²⁵. Consubstanciados neste quadro de intenções gerais, a cooperação portuguesa determinava como propósitos imediatos a cumprir num curto prazo, os seguintes objectivos específicos, hierarquicamente designados: em 1º lugar, Reforçar a democracia e o Estado de direito; em 2º Reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infra-estruturas necessárias ao nível da educação; 3º Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada; em 4º Promover o diálogo e a integração regionais; e finalmente em 5º lugar, Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano²²⁶.

Ao nível das principais opções da política de cooperação portuguesa, estas concentram-se, sobretudo: na concentração geográfica prioritária e quase exclusiva com os PALOP (conforme vimos); e nas prioridades sectoriais que estabelece para os seus campos de actuação, criteriosamente seleccionados e que consistem na: 1) Formação, Educação, Cultura e Património; 2) Saúde; 3) Actividade produtiva e infra-estruturas; 4) Sociedade e suas instituições; 5) Segurança; 6) e Ajuda financeira²²⁷. As suas principais áreas de actuação passam pela assistência técnica, civil e militar; donativos em espécie; envio de formadores, professores, médicos e pessoal de enfermagem; concessão de bolsas de estudo e estágios; prestação de cuidados médicos especializados, em Portugal; empréstimos Estado a Estado, doações, perdão e bonificação de juros; concessão de

²²⁴ RCM, 1999, p:2647-2648.

²²⁵ IDEM, p:2648.

²²⁶ IDEM, p:2648-2649.

²²⁷ IDEM, p:2650-2652.

subsídios a ONG, autarquias e outros promotores de projectos de cooperação; incentivos, créditos de ajuda e garantias se seguros de créditos ao investimento e à exportação de bens e serviços portugueses²²⁸.

No balanço feito da primeira década de cooperação portuguesa (considerada entre 1985 e 1995) afirmou-se que «nos últimos dez anos foi possível atingir um nível de diálogo e de complementaridade de interesses capaz de projectar as relações de cooperação em novos moldes» (MNE, 1995, p:128). Nesta reflexão que fazia dos dez anos de cooperação entre Portugal e os PALOP, Durão Barroso afirmava que «ao definir os objectivos e a forma de conduzir politicamente a nossa cooperação, tivemos sempre em conta **«o modo de ser português»**, ou seja, uma vocação, unanimemente reconhecida, para manter abertas as fronteiras do País e da Europa»²²⁹. Nesta altura procurava dar-se expressão à ideia que a cooperação seria «uma política de interesse nacional e de longo prazo». Por política de interesse nacional, entendia-se uma «política de cooperação representativa da afirmação da presença de Portugal no mundo»²³⁰. Neste sentido, impunha-se um consenso em torno dessa política, consubstanciado pela necessidade «de não ficarmos à margem ou secundarizados no apoio a países a que nos sentimos intimamente ligados e isso independentemente de posições políticas ou partidárias assumidas no plano interno»²³¹.

Com vista à prossecução dos objectivos estabelecidos para o reforço da sua actuação interna, ainda em 1999, é criado o organismo anteriormente anunciado, que viria a substituir o Fundo para a Cooperação Económica (FCE), ao qual foi atribuída a designação de **Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento**²³² (APAD), sendo transferidos para esta nova entidade a universalidade dos direitos e obrigações do FCE existentes à data da sua extinção. A criação da APAD inseria-se no programa de reformas do sistema português de cooperação para o desenvolvimento, e surge da necessidade de dotar este sistema de «uma entidade executora destinada a concentrar em si o maior volume de recursos financeiros possível, capazes de permitir sustentar as orientações políticas definidas pelo Governo e de assegurar uma maior coerência à acção do Estado naquele domínio»²³³.

Mas com o decorrer do tempo e perante a necessidade que imperava de serem assumidas maiores responsabilidades políticas e históricas com os países receptores da cooperação portuguesa, e de honrar os compromissos internacionais de aumento sustentado da APD para os próximos anos, o XV Governo determinava a fusão das duas instituições que tutelavam a cooperação – o Instituto de Cooperação Portuguesa (ICP) e a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

²²⁸ IDEM, p:2652.

²²⁹ Durão Barroso, cit in MNE, 1995, p:VIII.

²³⁰ IDEM, p:VIII-IX.

²³¹ IDEM, p:IX.

²³² Decreto-Lei n°327/99 (de 18 de Agosto).

²³³ in Revista ELO, n°35 (Maio/Julho), 2001, p:10.

Deste modo, e desde Janeiro de 2003, a política de Cooperação Portuguesa e de Ajuda Pública ao Desenvolvimento passava a ser coordenada, supervisionada e dirigida por um único organismo criado para o efeito – o **Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento**²³⁴ (IPAD), organismo que se mantém em funções até ao presente momento. A reforma orgânica da política de cooperação, em que se integra a criação do IPAD, foi um importante passo para estruturar, sob novos parâmetros, as relações bilaterais com os países destinatários da ajuda, com especial ênfase para os países lusófonos: «queremos pautar essas relações por critérios de reciprocidade, que consagrem efectivamente o reconhecimento do interesse mútuo dos programas e acções a executar e a responsabilidade, também mútua, por essa execução»²³⁵. Este novo organismo, instrumento central da política oficial de Cooperação para o Desenvolvimento, tem como principais competências, num quadro de unidade de representação externa do Estado, melhorar a intervenção portuguesa e assegurar-lhe um maior relevo no âmbito da cooperação, no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português nesta matéria. A sua missão tem como finalidade «propor e executar a política de cooperação portuguesa e coordenar as actividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na sua execução»²³⁶.

Na vigência do XVII Governo Constitucional, e no âmbito da actuação do IPAD, é criado por este mesmo organismo um «novo documento», numa perspectiva de seguimento do anterior documento de orientação estratégica (1999), apresentado pelo Conselho de Ministros. Na presente legislatura é manifesto o interesse e o imperativo de dotar a cooperação portuguesa de meios e mecanismos para uma acção cada vez mais concertada e de acordo com as transformações de um mundo globalizado e em permanentes mutações. Deste modo, e à semelhança do seu antecessor, este novo documento intitulado *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*²³⁷, pretende enunciar as prioridades, os princípios e as mais-valias da cooperação bilateral de Portugal, no quadro das dinâmicas cada vez mais exigentes da cooperação internacional. Esta nova *Visão* estratégica define, igualmente, os princípios, as prioridades sectoriais e geográficas e os mecanismos que devem conduzir a uma maior coerência das políticas públicas no domínio da cooperação. Do mesmo modo, pretende (re)lançar os propósitos da sua acção, através da promoção da eficácia, da sustentabilidade e da qualidade das relações de parceria que pretende desenvolver. Continuam a prevalecer-se as relações de cooperação com os PALOP, em termos de cooperação bilateral e multilateral (através da CPLP) – neste sentido, a Língua portuguesa continua a ser, não apenas uma herança histórica, mas um desafio para o futuro.

Como o intuito de reverter as falhas e os insucessos da década anterior, esta nova *Visão* propõe-se a «servir de guião para a Cooperação Portuguesa para os anos mais próximos», definindo as linhas de

²³⁴ Decreto-Lei n.º 5/2003 (de 13 de Janeiro). Diário da República, I série-A – n.º 10, p.110-116.

²³⁵ Lourenço dos Santos, in Revista ELO, n.º 40 (Julho/Set), p.18.

²³⁶ Informação disponível no site oficial do IPAD – ver nota iii.

²³⁷ Documento proveniente das propostas apresentadas pelo Governo da XVII Legislatura, incluídas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro de 2005.

orientação para a cooperação portuguesa, mas reconhecendo os importantes contributos deixados pelo anterior documento: «retoma-se agora o processo de atribuição de racionalidade e direcção estratégica à cooperação que foi entretanto interrompida» (IPAD, 2006, p:7-11). A preocupação central em 1999 permanece válida e é reforçada em 2006, no sentido da articulação nos planos político, económico e cultural, da dinâmica de integração europeia de Portugal, no âmbito das suas relações com os países e comunidades de língua portuguesa. Neste sentido, a política de cooperação para o desenvolvimento que agora se propõe «contém fortes traços de continuidade com a estratégia de 1999». No plano das continuidades, destacam-se a preocupação em estabelecer uma «ligação visível, consequente e eficaz entre princípios, prioridades, programas e projectos» e o reforço da «responsabilização política», por oposição à tradicional dispersão dos centros de decisão²³⁸. Contudo, esta comporta também elementos de inovação, sendo estes, essencialmente, ao nível da crescente tendência para a «coordenação internacional da APD», com a qual a cooperação portuguesa está pouco apta para lidar, e que impõe a urgência de um aperfeiçoamento dos instrumentos e mecanismos da cooperação portuguesa. Deste modo, o presente documento procura atribuir «clareza», «objectividade» e «transparência» à cooperação portuguesa²³⁹. Outra das “novidades” que tem especial atenção neste documento é a preocupação com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), e com os contributos de Portugal para o seu cumprimento.

A actual estratégia defende que a política de cooperação reflecte a política externa portuguesa, fundamentalmente em três aspectos: 1) no que diz respeito aos países de língua portuguesa, em particular os PALOP, mais a “novidade” Timor-Leste (que com a independência passou a constituir um dos grandes eixos da diplomacia portuguesa); 2) na língua portuguesa, que continua a constituir um valor fundamental da política externa portuguesa, e que no sentido da sua promoção continua a privilegiar-se o apoio à educação básica e à alfabetização nos países parceiros; 3) e na interacção e influência em redes temáticas internacionais – com o reforço da coordenação internacional através dessas mesmas redes. Com um sentido destemido para um país que passou, de não ser um país pequeno, para um país de dimensão média e recursos limitados, o desafio essencial que agora se coloca é «o de saber, com eficiência e profissionalismo, aplicar os instrumentos de que dispõe de forma a maximizar a qualidade da sua intervenção nos teatros de discussão e decisão que se identificam como mais importantes», através de uma maior responsabilização política²⁴⁰.

As prioridades estratégicas manifestadas pela nova *Visão* constituem também um ponto de partida para o estabelecimento de prioridades temáticas e sectoriais que, apesar de alguns vestígios de continuidade, apresentam algumas diferenças relativamente às suas antecessoras. Deste modo, os países de língua e expressão portuguesa, especialmente os PALOP e Timor-Leste, continuam a ser espaços de intervenção prioritária da cooperação portuguesa, legitimada pela persistência da crença de que «Portugal tem condições especiais para contribuir positivamente para a importante

²³⁸ IPAD, 2006, p:11.

²³⁹ IDEM, p:12.

²⁴⁰ IDEM, p:13.

mobilização internacional em torno das necessidades do continente africano»²⁴¹. Do mesmo modo, a «valorização do espaço da CPLP é, pela riqueza partilhada de conhecimentos e pela posição estratégica que pode assumir no seio da comunidade internacional, uma prioridade para Portugal»²⁴². Ao nível das prioridades sectoriais, registam-se igualmente algumas alterações. Estas passam agora pelas seguintes temáticas: Boa Governança, Participação e Democracia; Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza – contribuindo para o desenvolvimento humano e económico das populações dos países parceiros, nomeadamente nas áreas da Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural, Protecção do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais, e no incentivo ao crescimento económico, desenvolvimento do sector privado, formação e geração de emprego; e por fim, a Educação para o Desenvolvimento²⁴³.

Enquanto país europeu e lusófono, Portugal tem uma voz importante no diálogo multilateral internacional²⁴⁴. No seio da UE, Portugal participa da definição da política comunitária de ajuda ao desenvolvimento, tanto em relação aos países ACP, como em relação à América Latina e Ásia. Numa Europa agora a “Vinte e Cinco”, e com possibilidade de futuros alargamentos, Portugal deverá neste âmbito defender os princípios orientadores da sua intervenção multilateral. No âmbito das Nações Unidas participa activamente no Conselho Económico e Social (ECOSOC), e mantém as relações previamente estabelecidas com agências do PNUD, ACNUR, FNUAP, UNICEF, e ainda com a OCDE e com as Instituições financeiras internacionais (BM e FMI).

Partindo de uma postura crítica, Fátima Proença salienta que de uma forma geral, a Cooperação para o Desenvolvimento tem hoje menos prioridade, pois «já lá vão os tempos em que era definida como “jóia da coroa” por parte de uma Europa que pretendia afirmar-se como diferente no mundo privilegiado, auto-responsabilizando-se pelo passado colonial e pelo futuro solidário» (Proença, 2004, p:127). No entanto, as actuais responsabilidades internacionais já não se reduzem a um só interveniente. Deste modo, não se podem remeter as questões com que se defronta a Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, a um problema comum de ausência “tradicional” de continuidade de compromisso do Estado – é preciso apelar também à sociedade civil, às ONG, associações, entre outros.

De acordo com as palavras do actual Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, João G. Cravinho, nos dias que correm as acções de cooperação para o desenvolvimento são encaradas de uma forma muito mais “profissionalizada” do que o eram há dez

²⁴¹ IPAD, 2006, p:25.

²⁴² IDEM, p:25-26.

²⁴³ IDEM, p:26-28.

²⁴⁴ Pela via multilateral, Portugal apoia programas de desenvolvimento individuais de países africanos, como é o caso dos Programas Indicativos Nacionais (PIN), acordados no âmbito do Acordo de Cotonu, Benin, em 2000. Este acordo comercial representa uma nova fase na cooperação entre os países ACP e a UE, iniciada em 1964 com a assinatura da primeira Convenção de Iaundé e prosseguida com as quatro Convenções de Lomé e deverá permanecer em vigor até 2020. Para mais informações sobre o Acordo, consultar site – ver nota iv.

ou quinze anos atrás. No entanto, o progresso que se registou nesta matéria entre as instituições da sociedade civil não tem correspondência directa com a forma de trabalhar das instituições estatais, colocando-se o enfoque do problema na relação excessivamente íntima entre Estado e sociedade civil e na grande facilidade com que «interesses inconfessos encontram espaços para fazer o seu caminho por via de múltiplas e malsãs teias de cumplicidades» (Cravinho, 2004, p:116).

A este propósito muitos são os que defendem a criação, em Portugal, de uma “cultura do desenvolvimento e da cooperação”. O que é ressalvado por muitos críticos é que, à medida que o tempo passa, mais se acentuam os equívocos sobre os quais foi edificado o sistema de cooperação português, bem longe de qualquer entendimento consequente do que significa – incluindo as contradições que comporta – o desenvolvimento. E reforçam mesmo que nunca houve em Portugal, e continua a não haver, nem uma política de desenvolvimento nem uma política de cooperação, por um lado «porque nenhuma delas dá votos», e por outro «porque parece fácil justificar as opções com lugares comuns, desde o universalismo português à expansão da língua» (Cruz et al, 2004, p:183).

A questão das parcerias é outra das preocupações que mais inquieta os intervenientes da cooperação. De acordo com as vozes mais críticas, a natureza das diferentes estratégias de financiamento da cooperação, praticadas pelas agências financiadoras do Norte (como a UE e a maioria dos seus Estados membros), tem conduzido a que as intervenções se concentrem essencialmente na execução de projectos e não, como seria desejável, na construção de relações de cooperação entre parceiros. Estes críticos defendem que esta política tem contribuído para uma «progressiva degeneração e ineficácia dos princípios de cooperação, e para a consolidação de visões erróneas ou distorcidas sobre como cooperar». Por outro lado, a ausência de parcerias poderá também contribuir para o perpetuar de alterações significativas nas relações de cooperação. São disso exemplo, o excessivo “paternalismo” demonstrado por algumas organizações do Norte; a latente desresponsabilização das organizações do Sul; a ausência de mecanismos de aferição da relevância dos projectos, o contexto local e os seus impactos no desenvolvimento das comunidades e das populações (Cruz et al, 2004, p:185-188). É de acordo com este cenário que alguns críticos assumem que aquilo a que se tem assistido não traduz o estabelecimento de parcerias Norte-Sul, mas antes a implementação de modelos de relação tipo *direct rule* ou *indirect rule*, ou seja, no primeiro caso com uma forte presença no terreno e uma condução hegemónica e paternalista dos projectos de desenvolvimento e no segundo, quase como meros intermediários, financiadores e realizando esporádicas visitas-avaliações aos projectos (Cruz et al, 2004, p:188).

Contrariando visões mais instrumentalizadas da cooperação, para estes críticos ela deveria traduzir na sua essência, a existência de uma verdadeira relação de parceria, de solidariedade, de igualdade e de interdependência entre actores do Norte e do Sul, fundada numa visão social comum, entre actores que concorrem para uma mesma finalidade: a melhoria sustentada das condições de vida dos países e das populações mais desfavorecidas.

A este propósito, no âmbito da Presidência Portuguesa da UE, no segundo semestre de 2007, o Secretário de Estado João Cravinho defendia que o trabalho a ser feito pela presidência portuguesa no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, inscrevia-se no sentido do seu próprio mote: “Uma Europa mais forte para um Mundo melhor”. O contributo para essa Europa mais forte e um mundo melhor, deveria passar por uma maior convergência política e maior coerência de políticas entre os Estados Membros e a Comissão, e dentro dos EM e da Comissão²⁴⁵. No que respeita a África, por várias razões que pendem entre a «proximidade geográfica» e a «afinidade histórica», Cravinho salientava que «a nossa grande prioridade em termos do diálogo da Europa com o Mundo, é o diálogo com África». E realçava ainda que não podemos continuar a condescender com uma situação em que «o diálogo inter-continental se insere na lógica do diálogo entre doador e beneficiário», uma vez que o relacionamento entre estes dois continentes «atingiu um grau de maturidade que exige um enquadramento estratégico para esse diálogo», que deverá passar pelas questões de boa governação e direitos humanos, integração económica e comércio, paz e segurança e pela cooperação para o desenvolvimento com o continente africano²⁴⁶.

Apesar do cenário de perfeita harmonia que parece existir, ou pelo menos assim nos fazem crer, entre Portugueses e Africanos, a verdade é que as coisas nem sempre foram tão pacíficas e harmoniosas. A permanente necessidade de rever e redefinir modelos e intenções, mostram-nos que para além dos empolgantes discursos, em última instância, os factos falam com uma voz mais pujante, chamando a atenção do mundo para as alarmantes realidades que se vivem.

²⁴⁵ MNE, 2007, p:1.

²⁴⁶ IDEM, p:5.

3.3. – A «LUSOFONIA» ENQUANTO PROJECTO DE UM NOVO IDEÁRIO: DA HERANÇA QUE O PORTUGUÊS DEIXOU ÀS NOVAS RELAÇÕES DE PÓS-COLONIALIDADE.

«Há entre nós uma saudade, uma nostalgia de África»²⁴⁷

«A língua e a cultura constituem elementos patrimoniais da matriz identitária das nações. A sua defesa e promoção representam, por isso, uma expressão operatória inequívoca do conceito de interesse nacional permanente acentuando, ao mesmo tempo, a relevância decisiva da dimensão cultural da Política Externa»²⁴⁸. Este pequeno excerto introduz e sintetiza perfeitamente toda a noção em volta do conceito de «lusofonia» e do que ela representa e traduz enquanto instrumento «estratégico específico» da afirmação de Portugal no mundo. Deste modo, e para finalizar este último capítulo, partiremos de uma abordagem da Lusofonia e da CPLP enquanto factores da «dimensão cultural da política externa portuguesa» e, simultaneamente, vectores potenciais de « projecção estratégica», num âmbito mais amplo de realização do interesse nacional.

O imperativo em torno do *interesse* e da *necessidade* de Portugal voltar a desempenhar um papel preponderante em África e na sua relação com os países “lusófonos”, conduziu a que, no desígnio da pós-colonialidade, se encontrassem «sucedâneos» para a afirmação e consolidação desse relacionamento. Após a descolonização, singularizou-se a ideia que Portugal teria ainda um papel importante a desempenhar com os países africanos, servindo de «interlocutor privilegiado» numa «cooperação» capaz de contribuir significativamente para a consolidação da independência e do desenvolvimento económico e social destes países. No entanto, essa ideia apenas começaria a adquirir maior substância passada a inicial fase pós-revolucionária, e alicerçadas as bases para a constituição de uma democracia sólida e de um progressivo desenvolvimento do Portugal pós-colonial.

Se tal como dizia Amílcar Cabral, a Língua portuguesa foi das melhores coisas que os Portugueses deixaram aos povos lusófonos, esse imperativo categórico não foi de todo em vão, nem tão pouco desinteressado. Presente nos discursos e nas práticas que caracterizaram o colonialismo de final do século XIX, este “legado colonial” apresentava-se como um «factor de unificação simbólica e cultural das relações de Portugal com os seus antigos territórios coloniais» – no qual a «lusofonia» desempenhava um papel crucial na edificação de um «projecto de imaginação» de uma comunidade linguística e culturalmente

²⁴⁷ Mário Soares, in Revista ELO, nº1 (Set/Out), 1990, 38.

²⁴⁸ SANTOS, 2005, p:71.

ligada a um todo partilhado (Jerónimo, 2006, p:29). Enquanto agente legitimador de uma “retórica civilizadora”, a Língua surgia como «elemento transmissor básico da substância cultural e histórica da nação portuguesa, como pedra angular de construção de comunidades coloniais imaginadas, [e] como instrumento de civilização das populações “indígenas” (...)» (Jerónimo, 2006, p:33).

Ainda nesta altura, foram várias as manifestações e intenções que indiciavam uma ideia de “espírito de comunidade”, nomeadamente com o interesse da Sociedade de Geografia de Lisboa, através de Luciano Cordeiro, em proceder a um registo da diáspora lusíada²⁴⁹, ou das tentativas de instrução com as “oficinas das almas” no período na «ocupação efectiva»²⁵⁰. Contudo, seria apenas em pleno século XX que esta «comunidade de significações partilhadas», conforme lhe chamou o teórico político Adelino Maltez, se viria a projectar e formalizar, conferindo expressão institucional a um conjunto de afinidades transatlânticas.

Predominante sobretudo a partir da segunda metade do século XX, a defesa do «modo português de estar no mundo» remetia-nos para uma representação do “eu” português, hereditária das teorias luso-tropicalistas de Gilberto Freyre, mas que «ainda perdura no actual discurso político e cultural» (Castelo, 1998, p:14). A este propósito Carlos Lopes acrescentava que esta visão particular da colonização portuguesa, hereditária do lusotropicalismo, tem ainda ecos de manifestação na actualidade e está seguramente «ligada a uma perda de influência no mundo» (Lopes, 2003). Remetendo ainda para Castelo (1998), neste tipo de discurso, por vezes transversal aos diversos posicionamentos políticos e ideológicos, a identidade nacional justifica a defesa da maior aproximação aos povos lusófonos, em nome da língua e da história comuns e de uma pretensa sintonia cultural e afectiva. Libertos do cariz colonialista que o Estado Novo lhes havia incutido, estes elementos serviam agora para «justificar a criação formal de uma comunidade lusófona com propósitos culturais, económicos e de cooperação em matéria de política externa» (Castelo, 1998, p:140). Com efeito, o «papel medianeiro e simbolicamente messiânico que [o país] desempenhou num certo momento da História Ocidental», irrompia agora como uma «experiência a reeditar no âmbito do diálogo entre os hemisférios Norte e Sul» (Castelo, 1998, p:14). Do mesmo modo, Carlos Lopes subscreve a ideia de que houve uma passagem da «relação colonial» para uma «relação de parceria», argumentando que com isto o discurso evoluiu, incorporou um novo conceito – a «lusofonia» (Lopes, 2005). Embora muitas vezes

²⁴⁹ Sobre este assunto ver, por exemplo: Óscar Soares Barata (1995), cit in SANTOS, 2005.

²⁵⁰ Sobre este assunto, ver artigo: JERÓNIMO, 2006, p:29-67.

concebida em Portugal como um espaço de «portugalidade» exemplar, marcada pela língua, pela história e pela cultura portuguesas, a lusofonia deveria escapar a toda a «tentação de possessão da antiga metrópole», integrando o Brasil e os PALOP, contrapesos fortes e necessários para esta comunhão. Neste sentido, a lusofonia apenas poderia institucionalizar-se e desenvolver-se uma vez encerradas as ameaças do passado colonial (Léonard, 1999c).

No período que se seguiu à descolonização registou-se uma tentativa permanente de estabelecer relações políticas «correctas» e «normais» com os novos Estados independentes, tentativas essas muitas vezes impedidas pelo facto de, numa altura em que o mundo se encontrava suspenso pela contenção da Guerra Fria, a antiga potência colonizadora e parte dos novos países se inserirem em blocos geopolíticos distintos. A separação que existia entre Portugal e estes países, por força das «esferas de influência» que então se faziam sentir, impediam qualquer tentativa mais arrojada de interacção. Para além disso, havia o passado colonial que estava ainda muito presente, havia também a necessidade dos países africanos consolidarem as suas ainda frágeis soberanias e a peremptória necessidade de todos estes países afirmarem a sua identidade nacional (Jesus, 2001, p:100).

Mas não tardaria a que novos desenvolvimentos proporcionassem o abrir de uma nova janela de oportunidades para o relacionamento entre estes países. A entrada de Portugal na Comunidade Europeia e a própria queda do Império soviético, proporcionaram condições favoráveis para a emergência de uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), o que aos olhos dos seus fundadores foi possível graças a um «quadro de inserção externa estável no período pós-descolonizações» (Lamego, 2001, p:89). De acordo com o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, há dois factores que explicam o apoio e a adesão dos Sete, e especialmente dos Cinco, ao projecto da CPLP não obstante as referidas dificuldades. O primeiro factor teria a ver com a situação interna dos países africanos de língua portuguesa que, após afirmada a sua soberania e independência, experienciavam dificuldades maiores de ordem económica e social, daí que «procurassem aliados no sentido de aliviar tais dificuldades», o que terá levado igualmente à aspiração por «novos apoios, novas áreas de cooperação, novos espaços de cooperação e reforç[o] dos já existentes» (Jesus, 2001, p:100-101). Um outro factor teria a ver com a entrada de Portugal na CEE, facto que atribuiu uma imagem de respeito e credibilidade ao país, contrariando os olhares que ainda viam Portugal como «o antigo colonizador, sem influência política e sem poder económico» (Jesus, 2001, p:101). Com os esforços levados a cabo para o alcance do seu objectivo prioritário nesta altura – a adesão à CEE – Portugal havia relegado para segundo plano a cooperação com os países africanos que, conforme vimos anteriormente,

não era prioritário. Mas uma vez concretizada a sua adesão à Europa e consolidada a sua imagem de país credível e em crescente desenvolvimento, a «vocalização africana» parecia ainda despertar as esperanças adormecidas de um país que não queria perder a grandeza e *excepcionalidade* que mantivera com África. A partir de então, Portugal passou a ser considerado um parceiro importante que, a par com a pertença à língua portuguesa (importante mas que por si só não poderia justificar o apelo ao projecto), contribuiu para a formação da vontade política necessária para a edificação do projecto da CPLP.

Vale de Almeida (2006) definia o processo de reconfiguração pós-colonial do Estado português como, por um lado, assente na criação de um «espaço geopolítico» dentro do mundo globalizado e, por outro, inteirado numa integração europeia que desafia os anteriores conceitos tradicionais de soberania nacional. Deste modo, da primeira acepção surgiram duas novas categorias do regime democrático: “PALOP” «como eufemismo para as ex-colónias», e “Lusofonia”, como «um processo de transformação da língua em campo identitário comum, mas sem uma crítica radical das reivindicações de propriedade, ancestralidade, ou legitimidade linguística», ou seja, enquanto processo que «replica o culturalismo do lusotropicalismo, pois acentua o plano cultural e desacentua os processos político-económicos dos tempos coloniais» (Almeida, 2006, p:365). Em suma, privilegia dentro do plano cultural, a dádiva da língua portuguesa.

Com a Língua como porta-bandeira para uma longa marcha, Portugal deveria então direccionar a sua política de cooperação para diversas áreas (embora com a devida noção das fraquezas e limitações de um país que era, ele próprio, um país *em* desenvolvimento), mas sobretudo para a área cultural, entendida como «área do nosso interesse prioritário». Por interesse prioritário deveria entender-se «o devermos tornar dispensável, pelos países de expressão oficial portuguesa, a propagação e enraizamento, nesses países, de outras culturas que não a portuguesa, através de uma acção ampla e profunda, dinâmica e pragmática, mas que também saiba entender, em qualquer dos casos, (...) os valores culturais de que cada país é portador». A via cultural, através da língua, seria então a estratégia a seguir, tida como a mais adequada «a servir os interesses permanentes de Portugal» (Fontoura, 1985,p.89-90).

Mas seria com o Embaixador do Brasil, José Aparecido de Oliveira, que o projecto de unir a comunidade dos falantes de português viria a ser retomado e reformulado. A ideia de uma Comunidade de Países de Língua Portuguesa nascia assim de uma comunhão de elementos de interesse comum, entre os quais se destacava, naturalmente, a língua de todos os

lusófonos. A 17 de Julho de 1996²⁵¹, concretizava-se então a criação do projecto da **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)** que, de acordo com as palavras do seu então Secretário Executivo Marcolino Moço, correspondia «às aspirações dos povos dos Sete países e surge como consequência lógica dos laços multiformes de amizade, cooperação e solidariedade que se foram tecendo ao longo dos séculos tendo como suporte a língua portuguesa»²⁵². A institucionalização da Comunidade constituía um «marco histórico no relacionamento entre os povos que falam português», permitindo uma maior abertura para que o diálogo entre os Estados lusófonos seja mais frequente e sistematizado, possibilitando igualmente a abertura de «novas perspectivas de cooperação»²⁵³.

Caracterizada como um foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros, a CPLP constituiu-se em torno de três grandes objectivos gerais: 1) a concertação político-diplomática entre seus estados membros, com vista ao reforço da sua presença no cenário internacional; 2) a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; e 3) a materialização de projectos de promoção e difusão da língua portuguesa²⁵⁴. Numa altura em que as alianças entre os países residiam, essencialmente, em associações regionais de âmbito económico e comercial, a CPLP inseria-se numa outra perspectiva das relações inter-estatais: «a CPLP não tem vocação para ser um espaço de integração regional, mas é o instrumento privilegiado para dinamizar o inter-relacionamento das economias dos países que a constituem, não esquecendo que estes se integram em espaços económicos próprios». Neste sentido, a CPLP apresentava-se como «uma experiência nova e um desafio aliciante»²⁵⁵.

No que concerne a Portugal, a CPLP surgia como «uma opção que se articula com o vector fundamental de política externa que é a inserção na União Europeia», sendo do ponto de vista da diplomacia portuguesa como «absolutamente complementar e convergente com essa opção estruturante de inserção externa estável do Estado português, que é a integração europeia, e [devendo] contribuir para a projecção e reforço da especificidade de Portugal no quadro da União» (Lamego, 2001, p:89). Procurando dar corpo a um papel específico na

²⁵¹ Com a Declaração Constitutiva da CPLP, assinada em Lisboa.

²⁵² Marcolino Moço, in Revista ELO, n°25 (Fev/Mar), 1997, p:50.

²⁵³ Revista ELO, n°33 (Julho/Set), 2000, p:63.

²⁵⁴ Mais informações podem ser consultadas no site oficial da CPLP – ver nota v.

²⁵⁵ Marcolino Moço, in Revista ELO, n°25 (Fev/Mar), 1997, p:50

ligação da Europa com o Mundo, Portugal deveria articular estrategicamente as várias dimensões dos seus eixos prioritários. Deste modo, a CPLP constituía, por um lado, «uma oportunidade e uma vantagem para todos eles, independentemente da diferença substancial dos seus níveis de desenvolvimento económico» mas, sobretudo para Portugal, a construção deste novo relacionamento constituía «um vector estratégico do seu próprio desenvolvimento económico e social»²⁵⁶. Deste modo, parecia ser consensual a ideia de que Portugal não poderia vencer a sua aposta europeia sem reforçar significativamente a sua presença no Mundo e, em particular, na África, reforçando-se ainda o facto de «os países africanos de língua portuguesa tudo terem a ganhar, para a construção de economias fortes e democracias estabilizadas, com uma relação privilegiada com o Portugal membro da União Europeia»²⁵⁷.

O factor novo que aqui se apresentava era a inserção, nas prioridades da política externa de Portugal, da relação bilateral com o Brasil, iniciada com a tomada de posse do XIII Governo, em 1995. Durante muito tempo confinadas a meros exercícios retóricos de evocação de um passado comum e de uma partilha linguística, as relações com o Brasil pareciam estar a receber «novos impulsos» (Léonard, 1999c, p:422). Incontestavelmente «sem esta relação bilateral com o Brasil, a (...) CPLP seria uma organização coxa, isto é, uma organização sem ambição» (Lamego, 2001, p:89-90). Nesta perspectiva, e integrando a dimensão da CPLP no conjunto das prioridades da política externa portuguesa, esta organização multilateral assume particular importância para cada um dos países membros para os quais é também muito importante «que Portugal seja membro da União Europeia e que assuma, como característica da sua identidade político-diplomática, no conjunto da União Europeia, um perfil africano importante» (Lamego, 2001, p:92-93).

Desde sempre empenhado nas questões da lusofonia, o actual Presidente da Comissão Europeia Durão Barroso, perfilha a ideia de que «a partilha da língua portuguesa, uma herança histórica e cultural, demonstrou ser um elo muito forte para aquilo que constitui hoje uma associação de oito países em quatro continentes. Por muito diversos que fossem e por mais longe que geograficamente se situassem, estes países sempre se sentiram como parte de uma comunidade cultural, mantendo ligações muito chegadas e cooperando em áreas de âmbito muito vasto»²⁵⁸.

²⁵⁶ Augusto Mateus, in Revista ELO, nº29 (Dez/Fev), 1998, p:63.

²⁵⁷ Idem, p:63.

²⁵⁸ Durão Barroso, cit in LOPES, L., e SANTOS, O., 2006, p:VII [Prefácio].

Inserida no âmbito do enquadramento multilateral da Cooperação Portuguesa, e de acordo com as intenções de Portugal reforçar a sua actuação no seio da CPLP, a «lusofonia» deve ser entendida «não apenas como um espaço linguístico partilhado, mas antes como um espaço relevante para o trabalho em rede». Apostando nas potencialidades deste tipo de trabalho, convergindo energias e recursos de fontes diversas e a capacidade de gerar, a partir de referências partilhadas, abordagens sinérgicas face a problemas comuns, este instrumento passava a ser encarado como «uma competência fundamental no relacionamento internacional contemporâneo»²⁵⁹. Deste modo, a CPLP representa um importante domínio de trabalho para a Cooperação Portuguesa, beneficiando da «possibilidade de utilizar a língua comum como potenciadora de intervenções envolvendo (...) [os] países lusófonos». Assim se entende que o reforço do espaço lusófono constitua um «reforço da capacidade de resposta dos países da CPLP aos desafios da globalização que a todos dizem respeito»²⁶⁰.

De acordo com o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Luís Amado, a Comunidade «tem que ser o que o conjunto dos membros dessa comunidade queiram que ela seja e tem que andar ao ritmo que permita que cada um dos elementos dessa comunidade a possam acompanhar». Devido à grande heterogeneidade que caracteriza os seus membros e das limitações que se colocam a uma comunidade com tais características (com uma matriz identitária que reside na língua, na cultura e na história comuns), dois anos passados sobre a sua criação, Luís Amado dizia que «não se pode exigir ao fim de dois anos a uma Comunidade que ela seja mais do que aquilo que ela pode ser»²⁶¹. Contudo, em relação às perspectivas para o futuro desta jovem Comunidade, Luís Amado confessava-se convicto de que no âmbito da CPLP, muito mais podia ser feito: «a CPLP é uma comunidade muito jovem e que precisa sobretudo ser estimulada e acarinhada com ideias positivas e construtivas, reconhecendo-se, apesar de tudo, as limitações e as dificuldades que acompanham uma comunidade com natureza da CPLP»²⁶².

No balanço feito aquando da III Cimeira da CPLP (em 2000), as expectativas dos seus membros transmitiam optimismo e esperança no futuro da Comunidade Lusófona e no que esta ainda viria a representar, conforme se poderá depreender das diversas intervenções dos presentes: do Embaixador angolano a certeza de que «tudo estamos a fazer para que a

²⁵⁹ IPAD, 2006, p:31.

²⁶⁰ IDEM, p:31

²⁶¹ Luís Amado in Revista *África Hoje*, nº115, ano XIV, Março, 1998, p:21.

²⁶² Idem, p:22.

CPLP seja um elo de ligação não só fundado na língua, mas em horizontes muito mais vastos, tendo em vista o estabelecimento de mecanismos funcionais de cooperação económica de forma a elevar os índices de desenvolvimento dos Estados membros e o bem estar dos seus povos»; do Embaixador da Guiné-Bissau, a convicção de que «a CPLP tem que aumentar o seu esforço e empenhamento para atingir um dos grandes objectivos orientadores da integração social e económica que é o da livre circulação das pessoas e dos bens»; do seu homólogo moçambicano, a satisfação em afirmar que a CPLP «foi capaz de se estabelecer solidamente como uma organização credível e viável». De acordo com as palavras do representante português, «a Comunidade pode já orgulhar-se de um acervo significativo de realizações e de ter contribuído para um maior estreitamento dos laços de carácter histórico e cultural que unem os seus povos, dando-lhes uma maior e mais visível expressão nos planos da cooperação política, cultural e económica». Apesar do reconhecimento de algumas falhas e fragilidades que têm pautado a fraca capacidade de acção da Comunidade, o embaixador de Cabo Verde reforçava a necessidade de «trazer uma dinâmica nova e forte ao funcionamento dos órgãos da Comunidade». A mesma opinião era partilhada pelo seu homólogo de São Tomé e Príncipe, quando salientava que «a CPLP continua na fase de estruturação», constituindo-se ainda como «uma comunidade de afectos baseada na língua comum e nos laços de história, cultura e mesmo de sangue que unem os povos do espaço comunitário», havendo ainda «um longo percurso a fazer até que sejam alcançados os grandes objectivos preconizados nos Estatutos»²⁶³.

Poderemos aqui partir para uma interrogação que, apesar dos entusiasmos e expectativas, já se começava a fazer sentir por parte de alguns dos seus apoiantes e que residia numa permanente dúvida: **Seriam uma língua e uma história comuns argumentos suficientemente fortes para sustentar uma «comunidade de afectos» capaz de se impor às lógicas da nova conjuntura internacional globalizada?**

Assumindo-se que tem havido mais retórica do que acção, parecia consensual entre os vários teóricos e políticos, a ideia de que teria de haver algo mais para além do «factor da promoção da língua comum» (Jesus, 2001, p:102). Do mesmo modo Jaime Gama opinava que «a língua comum é condição necessária mas não suficiente para a garantia de sucesso da CPLP»²⁶⁴.

A este propósito Santos (2005) argumentava que a defesa da lusofonia transcende a sua área de concretização específica, devendo ser perspectivada numa «dimensão de

²⁶³ Revista ELO, n.º33 (Julho/Set), 2000, p:60-63.

²⁶⁴ Jaime Gama, cit in *Público*, 17 de Julho de 1996.

transversalidade» relativamente às áreas da cooperação multilateral e da concertação político-diplomática internacional dos Estados membros. Assim, os propósitos de defesa da lusofonia deverão expandir-se para além do espaço territorial da CPLP, reconhecendo-se que a “difusão e valorização internacional” da língua portuguesa deverão constituir-se enquanto «interesses nacionais permanentes» dos seus Estados membros, numa perspectiva de « projecção estratégica» e de «influência geocultural globalizante» (Santos, 2005, p:75-76). Deste modo, a CPLP «institucionaliza e alarga» o conteúdo operacional do conceito de lusofonia. Porém, Santos chama ainda a atenção para o facto de sobre esta perspectiva das “potencialidades da lusofonia”, enquanto vector cultural no âmbito das políticas cultural externa ou de defesa nacional, não existir ainda um conceito estratégico de convergência, operacionalmente definido: «à descoordenação subjacente, corresponde a falta de um planeamento estratégico integrador das políticas, polarizador e orientador das linhas de acção, no sentido da promoção permanente de uma estratégia coerente e consistente da defesa da lusofonia» a qual deveria, por sua vez, «adquirir expressão através de uma política externa estruturada em torno de desígnios nacionais convertidos em objectivos concretos e, neste contexto, numa política cultural exogenamente dirigida, de promoção activa e consequente, da língua e da cultura portuguesas, perspectivadas como instrumentos decisivos no processo de concretização desses objectivos, logo, de realização do interesse nacional» (Santos, 2005, p:77). Em síntese, a defesa da lusofonia confunde-se aqui com a defesa da própria identidade cultural portuguesa, inserindo-se, por consequência no conceito extenso de defesa nacional (para além de se assumir também como parte integrante da defesa nacional de todos os restantes Estados signatários da CPLP). Com efeito, as acções de Portugal e da CPLP deverão desenvolver-se no sentido da «construção de um espaço cultural de expressão geograficamente diversificada, mas de coerência linguística concreta e sustentada» (Santos, 2005, p:78 e 80).

Porém, dadas as características dissemelhantes que pautam as realidades política, económica e sócio-cultural dos países lusófonos, verificam-se «processos de participação assimétrica, de intensidade, consistência e geometria variáveis, segundo ritmos diferenciados, ao nível das vertentes sectoriais que transcendem o plano linguístico-cultural», priorizando-se os «interesses unilaterais» em detrimento de uma «coordenação efectiva e motivada pelos interesses multilaterais» comuns (Santos, 2005, p:81). Perante este cenário, concluía Santos, que a CPLP «parece representar, essencialmente, uma instância instrumental de recurso dos estados signatários, de prioridade estratégica variável, dependente das conjunturas e das contingências» (Santos, 2005, p:83). Deste modo parece legítima a ideia de que o actual estado da CPLP perspectiva-se mais como uma «comunidade imaginada» (Anderson, 1991) daquilo que *poderia vir a ser* e do papel que

poderia vir a desempenhar num contexto de interdependência global, do que propriamente como uma comunidade de Estados activos e empenhados numa integração que, efectivamente, favoreça os interesses e necessidades dos seus associados.

Em termos de política externa global, Santos afirma tratar-se da «gestão de um encontro de culturas e de um contexto político-diplomático e negocial, caracterizado pela dinâmica entre competição e cooperação, pela dialéctica entre constrangimentos e oportunidades, (...) num ambiente onde actores muito diversificados se debatem pela aquisição ou pelo aumento das capacidades de exercício de influência no plano internacional, através de uma afirmação identitária sustentada» (Santos, 2006, p:84). Assim, a defesa dessa identidade cultural, através do seu inerente vector linguístico, deverá, permanecer como princípio orientador da coordenação das políticas, particularmente em termos de política de defesa nacional e de política externa. Deste modo, “cumprir Portugal”, significa assegurar permanentemente «as condições da existência e do pleno desenvolvimento de uma realidade identitária sócio-histórica e geocultural, que transcende a lógica territorial das fronteiras políticas convencionadas pelas sucessivas ordens internacionais» (Santos, 2006, p:86-87). Em última instância, trata-se de definir a «esfera de projecção de Portugal», de saber qual o interesse estratégico actual desse espaço geocultural e, por outro lado, de determinar o valor que é atribuído à língua e à cultura portuguesa.

Com base em todas estas reflexões, novas interrogações nos levantam acerca do futuro desta Comunidade. Assim, poderá esta ser a «versão democratizada do velho luso-tropicalismo», conforme afirma Manuel Vilaverde Cabral, considerando a sua criação como «a realização de um sonho partilhado por todas as nossas elites, desde a extrema-direita nostálgica do Império até à extrema-esquerda adversa ao capitalismo europeu»²⁶⁵? Ou terá a CPLP dinamismo suficiente para ser esse ambicioso «projecto para o século XXI», de que fazia votos Mário Soares²⁶⁶?

Decorrido quase um quarto de século sobre o «regresso das caravelas», o especialista em história contemporânea portuguesa Y. Léonard, questionava-se acerca de dois aspectos que também nos surgem como pertinentes de ressaltar: por um lado, a aparente “ausência de traumatismo”, e por outro, a “relativa rapidez” com que se restabeleceram os laços de Portugal com as antigas colónias africanas. A transferência da ideia colonial para o ideal europeu, preenchendo o vazio aberto pela descolonização, terão impedido ou simplesmente retardado um «regresso do recalcado»? A proximidade deste passado, ainda

²⁶⁵ *Diário de Notícias*, 22 de Julho de 1996 – cit in PINTO, p:422.

²⁶⁶ *Diário de Notícias*, 17 de Julho de 1996 – cit in PINTO, p:422.

muito presente na memória colectiva, «presente na palavra e na experiência de indivíduos vivos», aumenta a dificuldade mas também a necessidade imperiosa de escrever a sua história, para dar uma forma de inteligibilidade à evolução das relações de Portugal com as suas antigas colónias. Segundo Léonard, e sem suspeitar de bafios «neocolonialistas», estas relações não escapam a uma forma de historicidade, de tal modo «Portugal permanece fortemente impregnado da recordação da sua presença ultramarina multissecular». Nas suas palavras: «um Portugal durante muito tempo atacado de amnésia, mas onde a recordação da presença ultramarina, outrora marcada pela nostalgia, tende a tornar-se se não obsessiva, pelo menos cada dia mais prenhe» (Léonard, 1999c, p:421-422).

O facto de ainda nos dias de hoje serem recorrentes os discursos que fazem apologia a esse “eterno regresso a África” como destino de excelência para Portugal fazer “cumprir o seu ideal”, assim como as convicções e as esperanças inabaláveis dos defensores de que «Portugal só conseguirá verdadeiramente ultrapassar os seus problemas, tanto os ancestrais como os recentes, e alcançar plenamente a sua grandeza intrínseca, quando assumir como prioridade, de uma forma clara, a defesa e o engrandecimento da lusofonia (...)» (Lopes e Santos, 2006, p:1), poderão justificar um certo “recalcamento” histórico ainda patente na sociedade portuguesa.

Nas palavras do teórico Léonard (1999), analisar a evolução destas relações conduz a interrogarmo-nos sobre os contornos deste «regresso a África», mas também a reflectir sobre as implicações ligadas à emergência de uma comunidade afro-luso-brasileira emergente com a CPLP. Analisar esta evolução é tentar compreender o alcance da passagem de um «luso-centrismo», ao qual os Portugueses, vítimas da miragem de «o Mundo Português», sucumbiram demasiado tempo, a esta nova grelha de leitura geopolítica» (Léonard, 1999c, p:422).

Numa visão menos romantizada, há actualmente vozes que, com a fulgor dos românticos mas sem a sua tenaz incoerência, descrevem como a CPLP se constituiu como uma «comunidade plural, enriquecida pela diversidade, unida em torno do factor linguístico comum, funcionando como fórum de encontro e de cruzamento das culturas da lusofonia», argumentando que, ao mesmo tempo que «todas estas realidades sócio-culturais espacialmente dispersas, se desenvolvem indiferentes às fronteiras territoriais que a cartografia reproduz, inequivocamente ligadas pelo idioma comum, irmanadas por tradições, usos e costumes integrados em expressões culturais próprias e diferenciadas, aproximadas por afectos, lealdades e sentimentos de pertença, que a geografia ignora, mas que se inscrevem na alma dos povos e na “gramática das civilizações”» (Santos, 2005, p:74).

Mas se as relações com a África e o Brasil são pensadas, necessariamente, em termos de posse comum de um rico legado de recordações, **Como pensá-las, simultaneamente, como uma herança e como um projecto de futuro?**

O que falta para “cumprir Portugal” terá de passar, forçosamente, por uma maior definição e consolidação dos seus propósitos, e consequente efectivação dos meios levados a cabo para o seu alcance. Ou, recorrendo uma vez mais às palavras do professor Victor Santos, a língua e a cultura portuguesa, constituindo «áreas de potencialidades estratégicas inexploradas», aguardam apenas que «vontades políticas se conciliem com a imaginação criativa e a ousadia inovadora dos portugueses e dos luso-falantes espalhados pelo mundo» (Santos, 2005, p:72).

Apesar de todas as *boas intenções* e esperanças depositadas pelos signatários desta «comunidade de partilhas», as relações entre Portugal, África e Brasil não podem ocultar um passado tão repleto de nuances, nem tão pouco alimentar indefinidamente uma nostalgia ou saudosismo. Encerrado o passado, repercutem-se, no entanto, os mitos e as ilusões de uma relação *especial e específica* com África, que alimentam e edificam os mais variados sentimentos de pertença e de identificação a algo “maior” que nos une.

Admitindo que a Língua não poderá ser o único substrato de um aparato que se quer impor com recurso a um legado legítimo, mas não legitimador, esta partilha comum não poderá pressupor a identificação com uma cultura comum, nem muito menos com a comunidade lusófona como um todo, ignorando que, nessa mesma língua, se expressam eufemismos de um passado de dominação e exploração que nada tem de nobre, grandioso ou glorificante.

«Comunidade de afectos», «comunidade de significações partilhadas», «comunidade de luso-falantes», entre outras, qualquer que seja a expressão que se utilize para descrever esta «união de povos» em torno de uma “lusó” qualquer, esta tenderá a ser marcada ou por uma herança de “altruísmo saudosista”, ou por um projecto de “comunidade imaginária” que repercute a ideia de existência desses mesmos sentimentos.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

OS VEÍCULOS DE AFIRMAÇÃO DE PORTUGAL NO MUNDO: «COLONIZAR», «CIVILIZAR», «COOPERAR».

*«Uma especial capacidade de se relacionar com outros povos, em particular os das regiões tropicais, (...); uma particular apetência pela miscigenação, (...); e, como consequência de todas estas características, uma **vocação para servir de ponte, de elo de ligação** entre regiões e culturas diferentes – tais são os laços principais da imagem do país ainda hoje a mais corrente entre os Portugueses (...).»²⁶⁷*

Devido à complexidade e abrangência das temáticas desenvolvidas, resolvemos abrir aqui espaço para algumas considerações finais, antes de procedermos à conclusão, e porque será tão difícil concluir algo que deixa ainda tantas dúvidas por responder. De qualquer forma, e cingindo-nos ao que nos propusemos para este efeito, sentimos que algumas questões carecem de uma reflexão final.

Fazendo uma breve retrospectiva aos objectivos iniciais do presente estudo, o propósito que nos levou a iniciá-lo recorrendo aos imperativos expansionistas da *História* de Portugal, prendem-se com o facto de querermos mostrar como as origens que sustentam o tema deste trabalho têm raízes tão profundas quanto os próprios interesses que animaram a descoberta e exploração do “Além-mar”. Os propósitos que terão levado os portugueses a enfrentar mares e a desbravar mundos, passando da *descoberta* da sua «missão civilizadora» ao exercício de uma colonização exemplar, até se chegar à partilha de laços de cooperação com base numa «comunidade de afectos», estarão assentes em factores de ordem política, ideológica e estratégica – interna e externa – que, em última instância, encobre motivações de afirmação da própria identidade nacional.

Fortemente incutido ao longo de todo o século XIX e XX, os desígnios que a História terá destinado aos Portugueses, dotados de uma verdadeira «missão» (civilizadora), parecem servir ainda hoje os propósitos expansionistas, já não ao nível territorial, mas ao nível da influência que se pretende exercer perante um mundo cada vez mais globalizado e interdependente. Nesta interdependência em que se movem os Estados, impulsionados pelos interesses últimos das suas políticas internas e externas, as suas acções passaram a ser influenciadas por imperativos de ordem internacional, regional e comunitária. Deste modo, as acções desenvolvidas por um Estado, terão inevitavelmente repercussões num outro Estado, num outro continente. Num constante desafio por adquirir maior influência nas

²⁶⁷ ALEXANDRE, V., in Castelo, C., 1998, p:5 [Prefácio].

esferas em que se movem, os Estados deverão recorrer a “estratégias” de afirmação e coordenação, no sentido de articular as várias frentes da sua acção, com uma responsabilidade universal da qual já não se podem desvincular. Seja por ligações históricas, geográficas, políticas, culturais, económicas ou meramente altruístas e solidárias, os Estados deverão seguir uma coordenação estratégica, que lhes permita a prossecução dos seus interesses e, simultaneamente, o respeito pelos valores universais da Humanidade.

Deste modo se compreende, por um lado, o *interesse* (por motivos de política externa e interna) e, por outro, a *necessidade* (perante as interdependências e competitividades do sistema internacional), de Portugal voltar a desempenhar um papel de relevo na África Lusófona. Para tal recorre aos mecanismos e recursos de que dispõe, baseados no «conhecimento» que se acredita que detém, de modo a não ficar secundarizado num campo em que é urgente ser “cooperante” e “activo”. Mas esta África “do passado”, que os portugueses diziam tão bem conhecer, já havia mudado há muito tempo – o «continente da História imóvel» transformara-se num parceiro de pleno direito, que apenas apelava aos seus ex-colonizadores a oportunidade de se erguer e poder tomar as rédeas do seu próprio destino e dos seus próprios interesses.

Que a *História* de Portugal sempre esteve intimamente ligada ao continente africano, é um facto – independentemente das interpretações que se façam acerca do modo como se desenvolveram essas relações. Tanto no plano interno, como na sua vertente internacional, o imaginário português acerca do relacionamento «único» e «excepcional» que desenvolveu com os povos africanos, foi sendo transversal às diversas formas e instrumentos ideológicos sob os quais alicerçou a sua posição/afirmação no mundo. Embaladas pelas vozes que, no decorrer dos anos 80’ do século XX, clamavam por uma “política autónoma de cooperação” com África, ressalvavam-se sentimentos e concepções do que haviam sido os desígnios de Portugal no Mundo, concorrendo, sem se darem de conta, com as ideias definidas pela anterior linhagem política. Assim se continuavam a enaltecer discursos que remetiam para as glórias de um passado a que Portugal teria novamente que ascender, agora por via da cooperação, de forma a restabelecer a «importância», a «grandeza» e a «dignidade» de outrora. Quando se expressam ideias e discursos carregados de um tal fervor, tais como «Portugal é, sempre, mais completo, é sempre mais Portugal, quando tem, no sentimento e na sua convivência, o elemento africano», ou quando se afirma que «África foi o mais duradouro, e o mais concretizado, dos sonhos portugueses» ou ainda que o que «África tem hoje de melhor (...) é, indiscutivelmente, um legado de Portugal», parece-nos óbvio o carácter místico e assimilador numa tal propensão que procura anular e reescrever as particularidades de cada país e de cada povo. Passada uma década sobre os

acontecimentos de Abril, manifestações de uma tal natureza sugeriam ainda um carácter de revivalismo e de retorno às ilusões que anteriormente se haviam criticado, mas que voltavam a mostrar-se como um terreno fértil e consensual para as novas configurações das relações de Portugal com os países africanos.

A propósito das tentativas exaltação de um país que se tornara pequeno (não que a sua proporção territorial tenha diminuído, mas) pelo que reclamava da sua anterior “grandeza” (colonial, imperial, extra-territorial), Vale de Almeida evidencia uma interessante constatação: «a sua ‘grandeza’ anterior constituía a sua ‘pequenez’ (isolamento internacional, emigração, pobreza nacional, monoetnicidade); a sua ‘pequenez’ actual constitui a sua ‘grandeza’ (integração europeia, imigração, riqueza relativa, plurietnicidade)» (Almeida, 2006, p:362).

A um país periférico no seio da Comunidade Europeia, que no plano internacional detinha «pela primeira vez na História, um papel insignificante que não se quadra a uma nação velha de séculos (...), [soberana] em todos os cantos do Mundo», Portugal encontraria com a adesão à CEE, «o mais recente motivo para, em África e com África, ter uma política autónoma que engrandeça a sua posição na Europa» (Fontoura, 1985, p:87). No quadro europeu em que Portugal se insere, é manifesto o modo como o país tem procurado desenvolver um papel fundamental na consolidação da relação da Europa com África e, nesse sentido, na construção de uma “política europeia para África”, no âmbito da política externa europeia – apelando em favor de uma maior inclusão do continente africano na agenda da União Europeia²⁶⁸. Porém, esta não tem sido uma tarefa fácil, uma vez que «mais do que um todo coerente, a política europeia para África tem consistido num somatório de políticas bilaterais e, por vezes, políticas bilaterais divergentes» (Neves, 2006, p:16). «Ajuda», «Desenvolvimento», «Cooperação», «Lusofonia», estes são actualmente os pressupostos que balizam a acção da Cooperação Portuguesa, na sua acção individual e conjunta, em prol de “Uma Europa mais forte para um Mundo melhor”²⁶⁹.

Porém, para que isto possa ser uma realidade, Portugal deverá responder ao desafio maior de articular política, económica e culturalmente a sua vertente europeia (de país membro da UE), com a dinâmica e os interesses colocados ao serviço das relações com os países de língua portuguesa, em particular com os PALOP. É neste domínio que a política de cooperação assume um papel importante na política externa de Portugal, podendo ser

²⁶⁸ Sendo disso exemplo, a realização das duas Cimeiras Europa–África, em 2000 (Cairo) e 2007 (Lisboa), sob a Presidência Portuguesa da União Europeia A III Cimeira está prevista realizar-se em 2010.

²⁶⁹ Mote da Presidência Portuguesa da UE, em 2007.

encarada como um «precioso instrumento para a projecção internacional da imagem do país, dos seus interesses e da própria lusofonia» (Trindade, 2006, p:82-83).

Aproveitando estas reflexões finais, parece-nos propício partilhar aqui algumas questões que se foram levantando ao longo do trabalho e que poderão, simultaneamente, abrir caminho para futuras investigações. Com base em tudo o que foi sendo dito, não será caso para nos interrogarmos sobre questões como: Se temos uma tão grande capacidade de adaptação e uma tal particularidade e especificidade no relacionamento com África, se aí reside o “mérito” da nossa cooperação, se tivemos todas essas condições, méritos e privilégios... Como é que se explica que alguns países *lusófonos*, como por exemplo a Guiné-Bissau, se encontrem hoje na situação em que se encontram? Que resultados se retiram de todos estes anos de cooperação? Como é que, perante tantas vantagens e primazias, se explica um tal fracasso e insucesso? Isto apenas nos leva a pensar que algo está mal – ou não somos, *de facto*, tão “únicos” e “excepcionais” a ponto de fazer jus a tão nobres valores no cumprir de uma tão nobre «missão», ou, *de facto*, existem outras condicionantes que limitam e impedem o cumprimento de tais compromissos – como a falta de um interesse efectivo no desenvolvimento, que subscreva tudo o que é dito no plano das intenções.

Não ignorando, evidentemente, alguns condicionalismos internos dos próprios países africanos (pobreza, guerras civis, permanência de governos corruptos, estados de calamidade, etc), estes males por si só não poderão ser justificação para todos os outros males – não se tivesse havido uma tal coordenação de esforços entre ambos os intervenientes e parceiros, como tanto se tem propagado desde o início da relações de cooperação. Se houvesse, de facto, um interesse real (que não fundado em retóricas discursivas) na “ajuda”, na “parceria” e no “desenvolvimento” destes países, talvez hoje a cooperação para o desenvolvimento com África e os PALOP fosse, efectivamente, um caso de sucesso e de verdadeira ligação entre países e povos unidos pela História e por laços de amizade – sem em nada comprometer interesses políticos, económicos e estratégicos de ambas as partes que são, no fundo, aspectos essenciais da vida política dos Estados e que, se conciliado o discurso com a prática, em nada invalidam a sua defesa e a sua prossecução.

A este propósito, apenas uma pequena nota sobre a importância para o futuro de África das oportunidades criadas pela constituição de um novo organismo que aposta numa nova parceria para o desenvolvimento africano – a NEPAD²⁷⁰. Trata-se de uma iniciativa

²⁷⁰ A NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano), criada pelos Estados Africanos, no âmbito de uma Cimeira da OUA, a 23 de Outubro de 2001, tem como principal objectivo a criação de um programa de desenvolvimento económico e social para o continente africano, em parceria com a comunidade

africana que permitirá aos africanos, ainda que em parceria com a comunidade internacional, eliminar um passado marcado pela dependência e pela sujeição a políticas e a modelos de desenvolvimento projectados no exterior que, na sua maioria, tiveram pouca aplicabilidade face aos particularismos das realidades e das necessidades africanas, tendo os seus líderes maior responsabilidade nas decisões a tomar perante os seus próprios desafios futuros (Trindade, 2006, p:15).

Em jeito de síntese podemos constatar que, desde a Expansão, passando pela Colonização até à Cooperação, sempre houve um interesse estratégico de Portugal por África e pelos outrora designados “territórios ultramarinos”. E este interesse não passa por imperativos da História (no sentido de uma «missão histórica»), nem tão pouco por falsos moralismos retóricos (de uma «vocação» ou mesmo de um «dever moral» que lhes foi destinado). Passa antes por motivos de política externa, ao qual estão associados uma série de factores e condicionalismos que lhe subjazem, e que muitas vezes determinaram o rumo da História. A necessidade de Portugal afirmar o seu lugar no mundo e as constantes lutas que teve de travar para tal, fizeram sentir-se tanto a nível interno como externo, estando, normalmente, ambas as vertentes inter-ligadas.

O salientar, ao longo do trabalho, de algumas passagens que marcam o discurso político colonial e pós-colonial, pretende pôr em evidência o repercutir de «discursos» e ideias que, de uma forma mais ou menos consciente, se encontram presentes no imaginário português até aos dias de hoje – e que influenciaram todo um «modo de ser» e de estar, legitimando práticas e acções que, de outro modo, não teriam sustentabilidade nem fundamento válido.

Estas singularidades tomaram corpo e deram expressão a três C's (Colonizar, Civilizar e Cooperar), todos eles “modos de” afirmação de Portugal e de pensar o seu papel num mundo em constante competição e luta pela própria sobrevivência. Através destes instrumentos utilizados ao longo de séculos, Portugal afirmou e consolidou o seu papel no contexto europeu e internacional, sendo a «cooperação para o desenvolvimento» o actual veículo através do qual Portugal promove esse “modo de estar no Mundo”. Em nome da «vocação» se colonizou, civilizou e se continua a cooperar com África e, sobretudo, com os PALOP. No essencial, o discurso de «excepcionalidade» permanece presente na memória, e um recurso útil ao qual se recorre em legítima defesa dos interesses nacionais.

E deste modo a cooperação portuguesa soma e segue, rumo a um futuro incerto, mas que não deverá escapar aos grandes destinos que a *História* tem traçado para os Portugueses.

Com as convicções e esperanças que continuam a animar os espíritos *lusos*, o futuro das relações entre os diferentes “filhos da Lusofonia” deverá permanecer envolto em laços de ilusão ou na ilusão da excepcionalidade existente em tais laços de união.

CONCLUSÃO

«Quando o evidente é negado, sugere-se que as causas de tal negação sejam investigadas»²⁷¹

«Hoje já não há terras e continentes por descobrir mas (...), não tenho quaisquer dúvidas que subsiste uma vontade colectiva em continuar a desempenhar o papel que sempre desempenhámos tão bem, de interlocutor de culturas, de ponte ou «Elo» entre hábitos, costumes e civilizações»²⁷². É com esta a ideia ainda fortemente presente na mentalidade e no imaginário dos Portugueses, que se continuam a realçar e a edificar os discursos e as glorificações da acção portuguesa pelo mundo.

O imperativo de lançar mais um contributo para a desmistificação do discurso romantizado acerca de uma «vocalização» *única e excepcional* dos portugueses para se relacionar com o *Outro*, conduziu-nos a uma viagem rumo aos desígnios do que viria a constituir-se uma verdadeira odisseia imperial – a tentativa de explorar um tão amplo objecto de estudo, na tão estreita dimensão a que esta dissertação cabe comportar. Concluído este primeiro trabalho de reflexão, e na dificuldade que se apresenta em concluir algo dentro de um tema que ainda tem tanto para explorar e tantas dúvidas por responder, anima-nos a inesgotabilidade do mesmo e as suas potencialidades, no caminho que abre para futuras investigações.

Ao longo de toda a história do Portugal contemporâneo, a “questão colonial” deteve um papel basilar na vida política portuguesa, presente em todas as suas opções de fundo. Grande parte desse peso resulta da longa tradição «imperial» portuguesa, iniciada já no século XV, com o estabelecimento das primeiras feitorias na costa ocidental africana, passando pela tentativa de criação de um império a Oriente e seguindo-se, nos séculos XVII e XVIII, com a edificação do império do Atlântico (com o Brasil). Com a iminência da desagregação do império luso-brasileiro, assiste-se em Portugal a uma verdadeira defesa da tese de que “o país não poderia sobreviver sem o império”, correndo o risco de perda da sua própria independência. De modo a evitá-lo, era imperativo criar-se um «novo Brasil», cumprindo-se o designado *III Império*, centrado agora em África.

Podemos então partir de alguns pressupostos que indicam que o interesse do Estado português pelos territórios africanos “ultramarinos”, variou de grau e de forma ao longo dos tempos – tendo a ruptura inicial sido efectivada com a independência do Brasil e a

²⁷¹ SCHIEFER, U., cit in Milando, 2005, p:13.

²⁷² Luís Sousa de Macedo, in Revista ELO, nº28, (Agosto/Out), 1998, p:7.

passagem de África “da periferia para o centro do projecto colonial” (Alexandre, 2000). A ideia de fundo que marcaria todo o pensamento nacionalista português dos séculos XIX e XX via, na construção de um novo sistema colonial, a preservação da herança histórica e a garantia da existência da Nação. Mas, perante tão nobres desafios, o Portugal real deparava-se com a sua amarga realidade – uma metrópole ambiciosa nos seus propósitos, mas débil e de fracos recursos económicos. Deste modo, o «projecto colonial» no continente africano apenas se viria a concretizar no último quartel de Oitocentos, em plena época da *Partilha*. A evolução da conjuntura internacional na transição para o século XX desenvolveu-se a par com um real e crescente interesse demonstrado pelas potências europeias sobre os territórios africanos. Estes interesses político-estratégicos em relação a África, passariam a nortear as políticas coloniais que os Estados europeus delinearam sobre esses territórios (Santos, 2007).

Desfeito o sonho português de um império coeso e amplo, e definido o seu corpo territorial, restava agora transformar a soberania formal em domínio efectivo. Esta ambição iria estar no centro das preocupações da política colonial portuguesa até meados do século XX, onde se desvaneceram as ilusões de um desenvolvimento rápido do Ultramar. A política colonial da metrópole definiu-se, geralmente, em termos estritamente nacionais, muitas vezes em prejuízo do desenvolvimento económico dos territórios ultramarinos. Por razões históricas, o «projecto imperial» surge sempre ligado à necessidade de preservar a imagem da Nação, mantendo os mitos e as ilusões que a originaram. Esta perspectiva facilita o processo de sacralização do império que se conclui no último quartel do século XIX e se projecta em todo o período posterior, reforçando assim a *excepcionalidade* de um nacionalismo imperialista (Alexandre, 2004). Deste modo se corrobora a ideia de que a memória e os discursos retóricos fundamentaram, durante muito tempo, a imagem da história de Portugal como um “processo unificador” que, recorrendo a especificidades e artifícios que invocavam uma «herança sagrada» e uma «missão histórica», ajudaram a legitimar toda a acção da política externa (e interna) portuguesa, de salvaguarda dos interesses nacionais aqui e além-mar.

As linhas de força da política externa portuguesa entre finais do século XIX e inícios do século XX, constituem-se alicerçadas por vectores diversos mas imutáveis que, apenas compreendidos numa lógica de relação intrínseca entre o processo político interno português e a evolução das forças exógenas condicionantes da sua acção externa, alcançam a sua verdadeira dimensão. Neste sentido, Portugal assume uma característica particular que o distingue das suas congéneres europeias: «Portugal está sujeito a um processo característico que permite reconhecer o elevado grau de dependência em relação a processos de indução exógena de influências dificilmente evitáveis e que exercem efeitos

inequívocos, por vezes determinantes, sobre os aparelhos de decisão, bem como sobre os processos decisórios e sobre os próprios decisores» (Santos, 2007, p:153). As susceptibilidades decorrentes deste contexto fazem com que a própria política interna portuguesa seja frequentemente influenciada pela evolução política do contexto internacional. Por seu lado, as acções de política externa são levadas a agir/reagir com um carácter de certo modo reactivo, motivadas pela necessidade, concretizadas em termos de resposta efectiva, que a «salvaguarda dos interesses nacionais» exige e impele. A própria localização geográfica de Portugal proporcionou, ao longo da história, a formação de perspectivas geoestratégicas e geopolíticas que, a par com uma “vontade política de independência”, traduzida através da constante manutenção e defesa da integridade territorial dentro das suas fronteiras, em última instância se baseia numa estratégia de equilíbrio entre as fronteiras terrestre e marítima (Santos, 2007).

Mas o Portugal pós-colonial teve de redefinir prioridades e parceiros no âmbito de actuação da sua política externa. Num primeiro momento, a primazia do vector continental com a «opção europeia», consubstanciado com a adesão à CEE e a outros organismos europeus (como por exemplo a EFTA), assim como o tradicional vector Atlântico, reforçado por alianças e parcerias (como por exemplo a NATO). Num segundo momento, a «opção africana» e o «regresso a África», consolidado com a criação e participação na CPLP (no quadro multilateral) e no desenvolvimento de acordos e mecanismos de cooperação (para o desenvolvimento) entre Portugal e os países de expressão oficial portuguesa. A UE, a NATO e a relação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, constituem hoje as orientações fundamentais e as prioridades estratégicas do posicionamento externo e da presença internacional portuguesa (Teixeira, 2004).

A adesão à UE permitiu, por um lado, o *reinserir* do país na sua matriz continental conferindo-lhe um novo sentido estratégico, ao mesmo tempo que permitiu o *reavivar* do papel que África poderia ter nas prioridades estratégicas do país. Encerrado o passado, repercutem-se, no entanto, os mitos e as ilusões de uma relação *especial* e *específica* com África, que continuam a alimentar e a edificar uma posição privilegiada de Portugal no tratamento da “questão africana”, comunitária e internacionalmente. Uma posição que, em última instância, procurava e procura ligar estreitamente a sua vertente europeia à sua vertente africana.

Sustentada como um dos principais pilares da política externa portuguesa, a «cooperação» assumia-se assim como vector central na articulação entre um *passado histórico* e uma *nova visão estratégica* para o futuro. Enquanto actual e privilegiado instrumento ao serviço dos interesses nacionais, a Cooperação Portuguesa volta a consolidar o já tradicional carácter

específico e excepcional da política externa portuguesa. Neste contexto, a cooperação portuguesa assume-se, simultaneamente, como sustentáculo de política externa e como instrumento imprescindível à sua afirmação e relação com o mundo.

No domínio do desenvolvimento, poderá dizer-se que há duas maneiras de visionar a colaboração entre os Estados: ou estes fazem concessões a fundo perdido aos países em desenvolvimento e então fala-se de «ajuda»; ou os Estados envolvem-se num empreendimento comum, no caso o desenvolvimento, e fala-se então de «cooperação». Por seu lado a «cooperação», enquanto antítese do conflito, tem vindo a assumir-se cada vez mais como um dos mais complexos estádios das relações inter-Estados e como um modelo legítimo de actuação no âmbito das relações internacionais.

Os motivos para a participação na Ajuda ao Desenvolvimento não só variaram ao longo do tempo, como entre países e actores da cooperação, podendo ou não estar ligados a objectivos de desenvolvimento dos países. Deste modo, «o discurso oficial para fornecer Ajuda pode colocar a tónica no altruísmo e a prática evidenciar considerações de segurança nacional, interesses comerciais ou de influência política» (Afonso e Fernandes, 2005, p:21-22). A concentração da Ajuda das ex-potências coloniais nas suas antigas colónias não se deve apenas ao sentimento de pertença a uma comunidade, mas resultam também de «motivos especiais» de necessidade de manter o acesso privilegiado a recursos e mercados, privilegiando a existência de laços históricos.

Em cerca de trinta anos de cooperação muito haveria a dizer sobre os efeitos a curto, médio e longo prazo dos programas levados a cabo pela cooperação portuguesa. O facto da grande concentração da APD bilateral portuguesa destinar-se, essencialmente, aos PALOP (Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe) é justificada por «razões históricas e políticas, sem dúvida, mas também assenta num laço comum que une este universo (...) – a Língua e a Cultura portuguesas»²⁷³.

Portugal tem, simultaneamente, «responsabilidades» e «interesses» em África, que constituem um eixo fundamental da sua política externa, devendo por isso procurar maximizar as condições de cooperação e de actuação na cena internacional que promovam a paz e o desenvolvimento daqueles países. O imperativo em torno do *interesse* e da *necessidade* de Portugal voltar a desempenhar um papel preponderante em África e na sua relação com os países “lusófonos”, conduziu a que, no desígnio da pós-colonialidade, se encontrassem «sucedâneos» para a afirmação e consolidação desse relacionamento. A

²⁷³ Revista *Cooperação*, série II-02, Maio, 2008.

Lusofonia e da CPLP enquanto factores da «dimensão cultural da política externa portuguesa» e, simultaneamente, vectores potenciais de « projecção estratégica», num âmbito mais amplo de realização do interesse nacional, possibilitam novas perspectivas de cooperação entre os Estados *lusófonos*.

Verificamos assim que a política de Ajuda prossegue muito influenciada pelos laços históricos, linguísticos e comerciais. No entanto, o que se pode desde já aferir é que essa “Ajuda” não tem sido eficaz, partindo da progressiva e actual situação de miséria, dependência e contradição que se vive em alguns dos países receptores. Deste modo, parece-nos importante que se deslindem as causas dessa ineficácia e que se apontem factores determinantes para um repensar dos mecanismos até agora utilizados. No entanto, parece ser unânime a opinião de que, apesar das suas falhas e insucessos, a cooperação continua a ser o instrumento privilegiado na arte de *negociar* entre os Estados.

Em síntese, a defesa da lusofonia confunde-se aqui com a defesa da própria identidade cultural portuguesa, inserindo-se, por consequência no conceito extenso de defesa nacional (para além de se assumir também como parte integrante da defesa nacional de todos os restantes Estados signatários da CPLP). Deste modo, parece legítima a ideia de que o actual estado da CPLP perspectiva-se mais como uma «comunidade imaginada» (Anderson, 1991) daquilo que *poderia vir a ser* e do papel que poderia vir a desempenhar num contexto de interdependência global, do que propriamente como uma comunidade de Estados activos e empenhados numa integração que, efectivamente, favoreça os interesses e necessidades dos seus associados.

A longo prazo, o relacionamento de Portugal com África passará pela concertação com os parceiros europeus, quer a nível político, quer ao nível específico da cooperação para o desenvolvimento. Fernando Neves diz mesmo que «enquanto a Europa não tiver uma política concertada para África, não jogar em união, será pouco mais que um somatório de jogadores que representam interesses particulares – mais preocupados com protagonismo e visibilidade do que com a eficácia dos esforços conjuntos» (Neves, 2006, p:19). Neste sentido, Portugal tem, e pretende continuar a ter, um papel importante nessa articulação, assumindo-se como o “interlocutor privilegiado” de um conjunto de países africanos, consubstanciado especialmente no reforço do papel da CPLP.

Em jeito de conclusão e como nota final para, efectivamente, concluir, cito uma simples e brilhante passagem do historiador britânico John Plumb, fazendo destas as minhas palavras finais: «Por um preço terrível, Portugal abriu as portas para um mundo mais vasto, que não podia dominar, nem controlar; com a habitual malícia da história, foi ultrapassado e

deixaram-no moribundo, como um reformado excluído das paradas do mundo, possuindo o suficiente para sobreviver, mas demasiado pouco para atingir a glória. E, como os velhos, permanece desesperadamente agarrado a tudo o que possui, numa tentativa de resistir ao tempo (...). Ainda assim, o seu nome está indelevelmente escrito na história mundial: um feito extraordinário para um país tão pequeno e tão pobre»²⁷⁴.

²⁷⁴ J. H. Plumb, *in* BOXER, [s.d.], p:17 [Introdução].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

▪ BIBLIOGRAFIA GERAL:

- **AFONSO**, M^a Manuela (1995), *Cooperação para o Desenvolvimento – Características, evolução e perspectivas futuras*, Lisboa, CIDAC.
- **AFONSO**, M^a Manuela e **FERNANDES**, Ana Paula (2005), *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*, São João da Talha, Edição do IMVF/OIKOS.
- **ALMEIDA**, Miguel Vale de (2000), *Um Mar da Cor da Terra – Raça, Cultura e Política de Identidade*, Oeiras, Celta Editora.
- **ALEXANDRE**, Valentim (1993), *Os sentidos do Império – Questão Nacional e Questão Colonial na Crise do Antigo Regime Português*, Porto, Edições Afrontamento.
- **ALEXANDRE**, Valentim (2000), *Velho Brasil, Novas Áfricas – Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto, Edições Afrontamento.
- **ALVES**, M^a Inês Pacheco (1996), *As ONG na Política Comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento*, Lisboa, CIDAC.
- **ANDERSON**, Benedict (1991), *Comunidades Imaginadas – Reflexões sobre a Origem e a Expansão do Nacionalismo*, Lisboa, Edições 70.
- **BASTOS**, José Gabriel Pereira (2000), *Portugal European: Estratégias Identitárias Inter-nacionais dos Portugueses*, Oeiras, Celta Editora.
- **BETHENCOURT**, Francisco e **CHAUDHURI**, Kirti (direcção), (1998), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.1 (A Formação do Império 1415-1570).
- **BETHENCOURT**, Francisco e **CHAUDHURI**, Kirti (direcção), (1998), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.2 (Do Índico ao Atlântico 1570-1697).
- **BETHENCOURT**, Francisco e **CHAUDHURI**, Kirti (direcção), (1998), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.3 (O Brasil na Balança do Império 1697-1808).
- **BETHENCOURT**, Francisco e **CHAUDHURI**, Kirti (direcção), (1998), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.4 (Do Brasil para África 1808-1930).
- **BETHENCOURT**, Francisco e **CHAUDHURI**, Kirti (direcção), (1999), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.5 (Último Império e Recentramento 1930-1998).

- **BOXER**, Charles, (s.d.), *O Império Marítimo Português 1415-1825*, Lisboa, Edições 70.
- **CAETANO**, Marcello (1965), *Portugal e a Internacionalização dos Problemas Africanos (História duma Batalha: da liberdade dos mares às Nações Unidas)*, 3ª edição, Lisboa, Edições Ática.
- **CARDOSO**, Manuela (2007), *Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe – Educação e infra-estruturas como factores de desenvolvimento*, Porto, Edições Afrontamento.
- **CASTELO**, Cláudia (1998), «O Modo português de estar no mundo» *O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*, Porto, Edições Afrontamento.
- **CEAUP** – Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto (2006), *Trabalho forçado africano – experiências coloniais comparadas*, Porto, Campo das Letras.
- **CIDAC** – Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral (2004), *A cor das solidariedades – pela justiça e equidade das relações internacionais (30 anos do CIDAC)*, Santa Maria da Feira, edição CIDAC e Edições Afrontamento.
- **DIFFIE**, Bailey W. e **WINIUS**, George D., [s.d], *A fundação do Império Português 1415-1580*, vol.I, Coleção Documenta Histórica, Águeda, Vega Limitada, Assírio Bacelar.
- **FERNANDES**, António José (1991), *Relações Internacionais – Factos, Teorias e Organizações*, Lisboa, Editorial Presença.
- **FERNANDES**, António José (2008), *Introdução à Ciência Política – teorias, métodos e temáticas*, Porto, Porto Editora.
- **FERREIRA**, José Medeiros de (coord.), (2001), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa 15 a 20 de Novembro de 1999, Lisboa, Edições Colibri, Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da FCSH-UNL.
- **FIGUEIREDO**, A. M. e **COSTA**, C. (1986), *Do Subdesenvolvimento – Vulgatas, Rupturas e Reconsiderações em torno de um conceito*, Roteiro crítico e antologia, Porto, Edições Afrontamento, vol.II: Rupturas.
- **FIGUEIREDO**, Joana Miranda (2005), *Fluxos Migratórios e Cooperação para o Desenvolvimento – realidades compatíveis no contexto europeu?*, Lisboa, ACIME.
- **FRANCO**, Manuela (coord.), (2006), *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*, Lisboa, Fundação Luso-Americana e Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).
- **GUIMARÃES**, Sérgio A. F. (2007), *A Cooperação Europeia com Países Africanos Politicamente Frágeis no âmbito do Acordo de Cotonou*, Lisboa, IPAD.

- **LOPES**, Carlos (1997), *Compasso de espera – O fundamental e o acessório na crise africana*, Porto, Edições Afrontamento.
- **LOPES**, Luís F. e **SANTOS**, Octávio (2006), *Os Novos Descobrimentos – Do Império à CPLP: Ensaio sobre História, Política, Economia e Cultura Lusófonas*, Coimbra, Edições Almedina SA.
- **MILANDO**, João (2003), *O Desenvolvimento Participativo em Contextos Institucionais “Adversos”: Aspectos Africanos*, Tese de Doutoramento em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE).
- **MILANDO**, João (2005), *Cooperação sem Desenvolvimento*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Sociais (ICS) – Universidade de Lisboa.
- **MONTEIRO**, Ramiro Ladeiro (2001), *A África na Política de Cooperação Europeia – O novo Acordo de Parceria assinado em Cotonou*, 2ª edição (actualizada), Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa.
- **MOREIRA**, Adriano (2002), *Teoria das Relações Internacionais*, 4ª edição, Coimbra, Almedina.
- **MOREIRA**, Sandrina B. (2005) *Ajuda Pública ao Desenvolvimento e Crescimento Económico – Estudos Cross-Country da relação Ajuda-Crescimento*, Lisboa, IPAD.
- **MURTEIRA**, Mário (1979), *Desenvolvimento, Subdesenvolvimento e o Modelo Português*, Coleção Análise Social, Lisboa, Editorial Presença/Gabinete de Investigações Sociais.
- **MURTEIRA**, Mário (1988), *Os Estados de Língua Portuguesa na Economia Mundial – Ideologias e Práticas do Desenvolvimento*, Lisboa, Editorial Presença Lda.
- **OLIVEIRA**, Pedro Aires (2007), *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa, 1945-75*, Lisboa, Tinta-da-china.
- **OPPENHEIMER**, Jochen [et al], (1990), *Portugal e a Cooperação Internacional – Uma Análise da Ajuda Recebida*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED), Caderno 20.
- **PERROUX**, François (1987), *Ensaio sobre A Filosofia do Novo Desenvolvimento*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- **PINTO**, António Costa (coord.), (2004), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote e Autores.
- **ROLO**, João Manuel (1987), *Redescobrir a África: a cooperação portuguesa no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Sociais (ICS) – Universidade de Lisboa.

- **SALVADOR**, Tânia Lara M. C. (2005), *A Cooperação para o Desenvolvimento – Análise dos modelos português e irlandês*, Lisboa, IPAD.
- **SANTOS**, Victor Marques dos (2007), *A Questão Africana e as Relações Luso-Britânicas 1884 – 1914*, Mem Martins, Instituto de Relações Internacionais e Centro de Estudos de História das Relações Internacionais, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa.
- **SILVA**, A. E. Duarte, [et al.], (1989), *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote e os Autores.
- **TEIXEIRA**, Nuno Severiano (1990), *O Ultimatum Inglês – Política externa e política interna no Portugal de 1890*, Lisboa, publicações Alfa S.A.
- **TRINDADE**, Augusto J. P. (2006), *Desenvolvimento Económico, Integração Regional e Ajuda Externa em África*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa.

▪ **DOCUMENTOS OFICIAIS E OUTRAS PUBLICAÇÕES:**

- **IPAD** (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento), *Memorando 2003 da Cooperação Portuguesa*, Lisboa, Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2004.
- **IPAD** (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento), *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Relatório de Portugal*, Lisboa, Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2004.
- **IPAD** (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2006.
- **PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD**, “Os Actores da Cooperação para o Desenvolvimento”, Ficha Formativa nº1, 2004.
- **PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD**, *Guia das ONGD da Plataforma – Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento da Plataforma Portuguesa*, Lisboa, Plataforma das ONGD Portuguesas, 2005.

- **PNUD** (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), *Cooperação Internacional numa Encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual*, Relatório do Desenvolvimento Humano 2005, PNUD, 2005.

- **RCM** – Resolução do Conselho de Ministros nº43/99 (29 de Abril), Presidência do Conselho de Ministros, *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI* – Documento de Orientação Estratégica, 1999 – versão online: <http://dre.pt/pdfgratis/1999/05/115B00.pdf> ou em http://www.gmfield.info/Assets/2/20040114092859_193-194-138-135.pdf

- **MADRP/MNE** – Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Entidades e Mecanismos da Cooperação para o Desenvolvimento*, Lisboa, MADRP, Divisão de Cooperação para o Desenvolvimento, Gabinete de Planeamento e Cultura Agro-Alimentar, MNE – Instituto da Cooperação Portuguesa, 1997.

- **MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros – Gabinete do Ministro, *Grandes Eixos da Política Externa no Portugal de Hoje*, João de Deus Pinheiro, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, 1988, p:30-36.

- **MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros – Gabinete do Secretário de Estado da Cooperação, *Intervenção do Conselho de Ministros do Desenvolvimento (Revisão de Lomé IV)*, José Brios e Gala, 2 de Dezembro de 1993, p:1-5.

- **MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Portugal Dez Anos de Cooperação*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995.

- **MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros – Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, *Apresentação do Programa da Presidência Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento*, João Gomes Cravinho, Parlamento Europeu, Bruxelas, 17 de Julho de 2007, p:1-5.

▪ **ARTIGOS:**

- **ALEGRIA**, M^a Fernanda [et al.], “Cartografia e Viagens”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.1, 1998, p:26-61.
- **ALEXANDRE**, Valentim (1998a) “A viragem para África”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.4, p:61-85.
- **ALEXANDRE**, Valentim (1998b), “Nação e Império”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.4, p:90-142.
- **ALEXANDRE**, Valentim, “O Império Colonial”, in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote e Autores, 2004, p:67-86.
- **AMARO**, Roque, “Desenvolvimento – Um conceito ultrapassado ou em renovação? – Da teoria à prática e da prática à teoria”, in *Cadernos de Estudos Africanos*, n^o4, (Janeiro/Julho), 2003.
- **BETHENCOURT**, Francisco, “O contacto entre povos e civilizações”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.1, 1998, p:88-110.
- **BRANCO**, J. Vieira, “A Organização da Oferta de Cooperação”, in *Desenvolvimento – “A Cooperação”*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED), Ano II, N^o4 (Novembro), 1986, p:51-55.
- **CARDOSO**, Renato, “Desenvolvimento e Cooperação – a perspectiva africana”, in *Democracia e Liberdade*, textos da Conferência Internacional “As relações entre a Europa e a África”, Instituto Amaro da Costa, publicação trimestral, n^o36, (Janeiro - Março), 1986, p:57-78.
- **COELHO**, Manuel A., “A Cooperação como linha de força da Política Externa do Estado Português – I”, in Dossier da Conferência *A Cooperação de Portugal com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – Comunicações*, Lisboa 30 e 31 de Maio, 1985, Instituto de Ciências Sociais/ Instituto Damião de Góis, p:29-34.
- **COELHO**, Manuel A., “Situação Específica de Portugal no campo da Cooperação - II”, in Dossier da Conferência *A Cooperação de Portugal com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – Comunicações*, Lisboa 30 e 31 de Maio, 1985, Instituto de Ciências Sociais/ Instituto Damião de Góis, p:35-38.

- **CONSTÂNCIO**, Vítor, “Portugal e a opção europeia”, in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa 15 a 20 de Novembro de 1999, Lisboa, Edições Colibri, Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da FCSH-UNL, 2001, p:39-61.
- **CRAVINHO**, João Gomes, “A Plataforma das ONGD: um instrumento para o desenvolvimento da cooperação portuguesa”, in *A cor das solidariedades – pela justiça e equidade das relações internacionais (30 anos do CIDAC)*, Santa Maria da Feira, edição CIDAC e Edições Afrontamento, 2004, p:114-117.
- **CRUZ**, C.; **FLORÊNCIO**, F.; **PINTO**, L.; **PEREIRA**, L.; **LAURENT**, S., “Modos de intervenção”, in *A cor das solidariedades – pela justiça e equidade das relações internacionais (30 anos do CIDAC)*, Santa Maria da Feira, edição CIDAC e Edições Afrontamento, 2004, p:183-189.
- **FARIA**, Maria Teresa, “Francofonia sim: Porque não também Lusofonia?”, in *Africana* (2), Porto, Centro de Estudos Africanos, Universidade Portucalense, nº2 (Março), 1988, p:373-377.
- **FERNANDES**, Ana Paula, “Cooperação para o Desenvolvimento”, Instituto Marquês Valle Flor, [Ficha Formativa nº2, 2004.
- **FONTOURA**, Luís, “A Cooperação – Destino Inevitável”, in *Democracia e Liberdade*, textos do ciclo de Conferências “Pensar África”, Instituto Amaro da Costa, publicação trimestral, nº35, (Outubro – Dezembro), 1985, p:77-93.
- **JERÓNIMO**, Miguel B., “Os missionários do Alfabeto nas Colónias Portuguesas (1880-1930), in Diogo Ramada Curto (dir.), *Estudos de Sociologia da Leitura em Portugal no século XX*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia, 2006, p:29-67.
- **JESUS**, José Luís, “A CPLP na perspectiva dos países africanos”, in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa 15 a 20 de Novembro de 1999, Lisboa, Edições Colibri, Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da FCSH-UNL, 2001, p:99-104.
- **LAMEGO**, José, “A emergência da CPLP e as suas consequências”, in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa 15 a 20 de Novembro de 1999, Lisboa, Edições Colibri, Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da FCSH-UNL, 2001, p:87-93.

- **LÉONARD**, Yves (1999a), “O Império Colonial Salazarista”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores vol.5, p:10-30.
- **LÉONARD**, Yves (1999b), “O Ultramar Português”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores vol.5, p:31-50.
- **LÉONARD**, Yves (1999c), “As ligações a África e ao Brasil”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.5, p:421-441.
- **MACHADO**, Victor Sá, “Portugal e África”, in *Democracia e Liberdade*, textos do ciclo de Conferências “Pensar África”, Instituto Amaro da Costa, publicação trimestral, nº36, Janeiro – Março), 1986, p:79-84.
- **MAGALHÃES**, Joaquim R., (1998a) “Os limites da Expansão Asiática”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.2, p:8-27.
- **MAGALHÃES**, Joaquim R., (1998b) “A construção do espaço brasileiro”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.2, p:28-64.
- **MAGALHÃES**, Joaquim R., (1998c) “As incursões no espaço africano”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.2, p:65-81.
- **MAGALHÃES**, Joaquim R., (1998d) “Os Territórios Africanos”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.3, p:60-80.
- **MARQUES**, João Pedro, “Sá da Bandeira e a escravatura branca”, in Avelino de Freitas Meneses e João Paulo Oliveira Costa (coord.), *O reino, as ilhas e o mar oceano – estudos de homenagem a Artur Teodoro de Matos*, Centro de História de Além-Mar da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa e Universidade dos Açores, Lisboa/Ponta Delgada, vol.I, 2007, p:185-202.
- **MATHIAS**, Leonard, “A Diplomacia Portuguesa em África”, in *Democracia e Liberdade*, textos do ciclo de Conferências “Pensar África”, Instituto Amaro da Costa, publicação trimestral, nº35, (Outubro – Dezembro), 1985, p:7-13.

- **MATTOSO**, José, “Antecedentes Medievais da Expansão Portuguesa”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.1, 1998, p:12-25.
- **MNE**, “Cooperação” in *Notas sobre questões actuais da Política Externa*, MNE, Lisboa, 1989, p:38-45.
- **MONTEIRO**, Nuno G. e **PINTO**, António C., “A Identidade Nacional Portuguesa”, in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2004, p:51-65.
- **MURTEIRA**, Mário (1999a), “A Economia dos Novos Países Africanos de Expressão Portuguesa”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.5, p:131-143.
- **MURTEIRA**, Mário (1999b), “Um realce sobre o futuro”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.5, p:144-148.
- **NENO**, Isabel, “As relações de cooperação nos vários governos constitucionais” – Série de Estudos/ Estudos do Modelo-nº7, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação, 1988.
- **NEVES**, Fernando, “Portugal e África: interesse nacional, concertação e competição europeia”, in Manuela Franco (coord.), *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*, Fundação Luso-Americana e Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), 2006 p:15-20.
- **OLIVEIRA**, César, “Oliveira Salazar e a política externa portuguesa: 1932-1968”, in A. E. Duarte Silva [et al], *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote e os Autores, 1989, p:71-99.
- **OLIVEIRA**, Jorge Costa, “Cooperação com os PALOP”, in *O Economista*, nº7, Associação Portuguesa de Economistas e PROMEIOS, Lisboa, 1994, p:169-172.
- **OLIVEIRA**, José Aparecido de, “A história e a língua como fundamento da CPLP”, in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, II Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa 15 a 20 de Novembro de 1999, Lisboa, Edições Colibri, Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da FCSH-UNL, 2001, p:95-97.

- **PEDREIRA**, Jorge M. (1998a), “O fim do Império Luso-Brasileiro”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.4, p:215-227.
- **PEDREIRA**, Jorge M. (1998b), “Imperialismo e Economia”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.4, p:268-299.
- **PINTO**, António Costa, “Da África à Europa”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.5, 1999, p:414-420.
- **PISANI**, Edgard, “Desenvolvimento e Cooperação”, in *Desenvolvimento – “A Cooperação”*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED), Ano II, N°4 (Novembro), 1986, p:11-15.
- **PROENÇA**, Fátima, “Entender, persistir, inovar - viver”, in *A cor das solidariedades – pela justiça e equidade das relações internacionais (30 anos do CIDAC)*, Santa Maria da Feira, edição CIDAC e Edições Afrontamento, 2004, p:126-129.
- **RUSSELL-WOOD**, A.J.R., “Fronteiras de integração”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.1, 1998, p:238-255.
- **SANTOS**, Victor Marques dos, “Portugal, a CPLP e a Lusofonia – Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa”, in revista *Negócios Estrangeiros*, publicação semestral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, n°8 (Julho), 2005, p:71-91.
- **SCHWARTZ**, Stuart, “O Brasil no sistema colonial”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, vol.3, 1998, p:138-153.
- **SEERS**, Dudley, “Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir?”, (tradução de Margarida da Gama Santos) in *Análise Social*, vol.XV (60), 1979, p:949-968.
- **SILVA**, A. E. Duarte, “Salazar e a política colonial do Estado Novo: o Acto Colonial (1930-1951), in A. E. Duarte Silva [et al], *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote e os Autores, 1989, p:101-152.
- **SILVA**, A. E. Duarte, “O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, in revista *Análise Social*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, vol.XXX (130), (1º), 1995, p:5-50.
- **SOARES**, Mário, “Portugal e a opção europeia – um breve depoimento”, in José Medeiros Ferreira (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*, II Curso Livre de

História Contemporânea, Lisboa 15 a 20 de Novembro de 1999, Lisboa, Edições Colibri, Fundação Mário Soares e Instituto de História Contemporânea da FCSH-UNL, 2001, p:63-84.

- **TEIXEIRA**, Nuno Severiano, “Colónias e Colonização Portuguesa na Cena Internacional (1885-1930)”, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri (dir.), *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores e Autores, vol.4, 1998, p:494-520.

- **TEIXEIRA**, Nuno Severiano, “Entre a África e a Europa: a Política Externa Portuguesa (1890-2000)”, in António Costa Pinto (coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote e Autores, 2004, p:87-116.

▪ ARTIGOS EM REVISTAS:

- Revista *África Hoje*, nº115, ano XIV, Março, 1998 – Entrevista a Luís Filipe Amado, p:16-22.

- Revista *Cooperação*, nº01, Ano 01, Novembro, 2001, – “Oportunidades e excessos de entusiasmo”, João Gomes Cravinho, publicação quadrimestral da Cooperação Portuguesa, p:19-21.

- Revista *Cooperação*, nº02, Ano 01, Março, 2002, – “Algumas palavras-chave para a Cooperação Portuguesa”, João Gomes Cravinho, publicação quadrimestral da Cooperação Portuguesa, p:24-27.

- Revista *Cooperação*, nº03, Ano 01, Agosto, 2002, – “Joanesburgo e o Desenvolvimento Sustentável do Sistema Internacional”, João Gomes Cravinho, publicação quadrimestral da Cooperação Portuguesa, p:20-24.

- Revista *Cooperação*, nº02 – Série II, Maio, 2008, – Dossier “As grandes apostas da Cooperação Portuguesa”, publicação quadrimestral da Cooperação Portuguesa, p:2-3.

- Revista *Cooperação*, nº02 – Série II, Maio, 2008, – Dossier “As grandes apostas da Cooperação Portuguesa – A inovação: uma obrigação da cooperação portuguesa”, João Gomes Cravinho, publicação quadrimestral da Cooperação Portuguesa, p:4-6.

- Revista *Cooperação Portuguesa*, nº2, Maio, 1995, Instituto da Cooperação Portuguesa – “A Cooperação Portuguesa e a África - Uma responsabilidade histórica”, J. M. Durão Barroso, p:2-3.

- Revista *Cooperação Portuguesa*, nº2, Maio, 1995, Instituto da Cooperação Portuguesa – “A nova Estrutura Institucional da Cooperação – Porquê, para quê e como?”, José Luís Gomes, p:6-7.
- Revista ELO, nº1 (Set/Out), 1990 – Entrevista de Miguel Sousa Tavares a Mário Soares, p:38-46.
- Revista ELO, nº2 (Nov/Dez), 1990 – Entrevista de Jaime Nogueira Pinto a José Manuel Durão Barroso, p:32-37.
- Revista ELO, nº3 (Jan/Fev), 1991 – “Portugal, a Europa e os Países Africanos de Expressão Lusófona”, artigo de Jaime Gama, p:45-47.
- Revista ELO, nº4 (Mar/Abril), 1991 – Entrevista de Maria João Avillez a Aníbal Cavaco Silva, p:26-31.
- Revista ELO, nº6 (Set/Out), 1991 – Entrevista de Cândida Pinto a João Deus Pinheiro, p:28-35.
- Revista ELO, nº6 (Set/Out), 1991 – “Portugal de hoje e o novo diálogo Norte-Sul”, artigo de João Salgueiro, p:37-40.
- Revista ELO, nº18 (Jan/Mar), 1994 – “A Cooperação Portuguesa – O que foi e o que poderá ser”, artigo de Vergílio Folhadela Moreira, p:18-20.
- Revista ELO, nº18 (Jan/Mar), 1994 – Entrevista a José Brios e Gala, p:28-33.
- Revista ELO, nº25 (Fev/Mar), 1997 – Dossier Lusofonia “Os princípios estruturantes e a realidade da CPLP”, intervenção do Secretário Executivo da CPLP Marcolino Moço, p:50-51.
- Revista ELO, nº27 (Abril/Junho), 1998 – Dossier Lusofonia “CPLP elabora plano para o futuro”, p:38.
- Revista ELO, nº28 (Agosto/Out), 1998 – Dossier “Conferência Internacional – Abertura de África ao Mundo”, Luís Sousa de Macedo, p:6-8.
- Revista ELO, nº28 (Agosto/Out), 1998 – “Herança Lusíada”, artigo de Pierre Moussa, p:10-12.
- Revista ELO, nº28 (Agosto/Out), 1998 – “A Convenção de Lomé e perspectivas para o futuro”, artigo de João de Deus Pinheiro, p:22-25.
- Revista ELO, nº29 (Dez/Fev), 1998 – “Relações Portugal/África: Um desafio de futuro”, artigo de Augusto Mateus, p:62-63.

- Revista ELO, nº33 (Julho/Set), 2000 – Dossier Lusofonia “O futuro da CPLP em análise”, p:60-63.
- Revista ELO, nº35 (Maio/Julho), 2001 – Dossier “A APAD e a reforma do sistema português de Cooperação”, entrevista a Isabel Pinto Correia, p:6-9.
- Revista ELO, nº35 (Maio/Julho), 2001 – Dossier “A APAD no sistema português de Cooperação para o desenvolvimento no limiar do século XXI”, p:10-11.
- Revista ELO, nº37 (Fev/Abril), 2002 – Dossier Lusofonia “Um novo conceito de cidadania alargado ao espaço lusófono”, p:56.
- Revista ELO, nº38 (Julho/Set), 2002 – “A APAD e a reforma do Sistema Multilateral de Desenvolvimento”, p:18-20.
- Revista ELO, nº40 (Julho/Set), 2003 – “A reforma da política portuguesa de cooperação”, artigo de Lourenço dos Santos, p:18-19.
- Revista *Fórum DC* (Desenvolvimento e Cooperação), IMVF – OIKOS, nº1, Ano 1, Abril/Junho, 2002 – Entrevista com João Gomes Cravinho, Instituto da Cooperação Portuguesa, p:4-7.
- Revista *Fórum DC* (Desenvolvimento e Cooperação), IMVF – OIKOS, nº1, Ano 1, Abril/Junho, 2002 – “Os grandes dilemas da cooperação para o desenvolvimento”, José Manuel Pureza, p:8-9.
- Revista *Fórum DC* (Desenvolvimento e Cooperação), IMVF – OIKOS, nº1, Ano 1, Abril/Junho, 2002 – “Cooperação para o desenvolvimento: percurso histórico”, Maria Manuela Afonso, p:10-14.
- Revista *Fórum DC* (Desenvolvimento e Cooperação), IMVF – OIKOS, nº1, Ano 1, Abril/Junho, 2002 – “As diferentes abordagens mundiais sobre Cooperação e Desenvolvimento”, Ana Paula Fernandes, p:15-19.
- Revista *Fórum DC* (Desenvolvimento e Cooperação), IMVF – OIKOS, nº3, Ano 1, Outubro/Dezembro, 2002 – “A Cooperação Europeia com os países ACP”, Ana Paula Fernandes, p:8-10.
- Revista *Fórum DC* (Desenvolvimento e Cooperação), IMVF – OIKOS, nº7, Ano 3, Janeiro/Abril, 2004 – “O futuro da Europa e a Cooperação”, Inês Rosa, p:4-6.
- Revista *Fórum DC* (Desenvolvimento e Cooperação), IMVF – OIKOS, nº8, Ano 3, Maio/Agosto, 2004 – “A Ajuda dos Estados-Membros da União Europeia”, Maria Manuela Afonso, p:14-22.

- Revista *Grande Reportagem*, nº4, Ano I, 2ª Série (Out/Dez), 1990 – Dossier “África 30 Anos”, entrevista a José Manuel Durão Barroso, p:78-87.
- Revista *O Mundo em Português*, nº45-47 (Junho/Julho/Agosto), 2003 – Dossier CPLP – Entre Perspectivas e Realidades: “Entre o Regional e o Global”, Carlos Lopes, publicação do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.
- Revista *O Mundo em Português*, nº60 (Dezembro), 2005 – Dossier Olhares de fora: “A mudança da relação com África”, Carlos Lopes, publicação do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

▪ **SITES ÚTEIS:**

- www.ipad.mne.gov.pt
- www.icei.pt
- www.europa.eu
- www.undp.org
- www.oecd.org
- www.eu2007.pt
- www.cplp.org
- www.portal-lusofonia.org
- www.nepad.org

NOTAS PARA CONSULTA DE ARTIGOS ONLINE:

Capítulo II:

- i - http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=126&Itemid=157
- ii - http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=126&Itemid=157
- iii - http://hdr.undp.org/en/media/hdr05_po_complete.pdf
- iv - http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20_JEL_.pdf
- v - <http://www.plataformaongd.pt/site3/>
- vi - <http://www.networkideas.org/featart/sep2002/Washington.pdf>
- vii - <http://www.watsoninstitute.org/bjwa/archive/9.2/Feature/stiglitz.pdf>
- viii - <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43245.html>
- ix - <http://www.cseweb.org.uk/downloads/parkins.pdf>
- x - http://www.plataformaongd.pt/site3/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=34&dir=DESC&order=date&limit=5&limitstart=15
- xi - http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/index_pt.htm
- xii - http://www.plataformaongd.pt/site3/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=34&dir=DESC&order=date&limit=5&limitstart=10
- xiii - http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2003_PT.pdf
- xiv - <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>
- xv - http://www.gc21.de/ibt/alumni/ibt/docs/Paris_Declaration_pt.pdf
- xvi - <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Portuguese.pdf>
- xvii - <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/217CE06D-368A-4EEE-9E3C-255F0CCC44C4/0/parceriaestrategica.pdf>

Capítulo III:

- i - <http://dre.pt/pdfgratis/1999/05/115B00.pdf>
- ii - http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf
- iii - www.ipad.mne.gov.pt
- iv - http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_pt.htm
- v - <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=115>

Capítulo IV :

- Vi - <http://www.nepad.org/home/lang/en>

